

Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich

Ante, Ulrich (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ante, U. (Hrsg.). (2005). *Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich* (Arbeitsmaterial, 318). Hannover: Verl. d. ARL.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-285101>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich

AM Nr. 318
ISBN 3-88838-318-8
ISSN 0946-7807

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2005
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:
über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH
Postfach 47 38
38037 Braunschweig
Tel. (0 18 05) 7 08-7 09
Fax (05 31) 7 08-6 19
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

Onlineshop der ARL:
www.ARL-net.de (Rubrik „Bücher“)

Verlagsanschrift:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de
Internet: www.ARL-net.de

Akademie für Raumforschung und Landesplanung



ARBEITSMATERIAL DER ARL

Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich

Ulrich Ante (Hrsg.)

Autorinnen und Autoren

Ulrich Ante, Dr., Prof., Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Geographisches Institut, Würzburg, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Franz Dirnberger, Dr., Direktor, Bayerischer Gemeindetag, München

Franz-Ludwig Knemeyer, Dr., Prof., Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Institut für Rechtsphilosophie, Staats- und Verwaltungsrecht, Würzburg

Peter Lintner, Dr., Geschäftsführer, Industrie- und Handelskammer für Augsburg und Schwaben, Geschäftsfeld Standortpolitik – Volkswirtschaft, Bauleitplanung, Standortinformation, Augsburg

Karin Roszkopf, Dipl.-Handelslehrerin, Technische Universität München, Dienstleistungsökonomie, München

Oliver Stipar, Dipl.-Geogr., Industrie- und Handelskammer für Augsburg und Schwaben, Geschäftsfeld Standortpolitik – Volkswirtschaft, Bauleitplanung, Standortinformation, Augsburg

Jürgen Weber, Dr., Regierungsdirektor, Regierung von Niederbayern, Sachgeb. Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Landshut, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Dieter Witt, Dr., Prof., Technische Universität München, Dienstleistungsökonomie, Freising

Konzept und Zwischenergebnisse der Untersuchung sind mehrfach in der LAG vorgestellt und diskutiert worden. Die Beitragsentwürfe der Autoren wurden in der Arbeitsgruppe wiederholt diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Das von der Arbeitsgruppe verabschiedete integrierte Manuskript wurde darüber hinaus vor der Veröffentlichung einer Evaluierung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Empfehlungen der externen Begutachtung dem Sekretariat der ARL zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Verfassern.

Sekretariat der ARL: WR III „Natürliche Grundlagen, Informationssysteme“

Leitung: Dr. Volker Wille (E-Mail: Wille@ARL-net.de)

INHALT

| | | |
|---|--|----|
| Vorwort | | VI |
| <i>Ulrich Ante</i> | Beobachtungen zur Stadt-Umland-Problematik: Eine Einführung | 1 |
| <i>Dieter Witt</i> <i>Karin Roszkopf</i> | Möglichkeiten und Grenzen von Raumbilanzen zur Beschreibung und Bewertung von Stadt-Umland- Beziehungen | 16 |
| <i>Franz-Ludwig Knemeyer</i> | Interkommunale Zusammenarbeit im Stadt-Umland- Bereich – rechtliche Würdigung und praktische An- wendung einschlägiger rechtlicher Instrumente | 26 |
| <i>Peter Lintner</i> | Interkommunale Kooperationen – neue Wege zur Standortsicherung und Standortgestaltung in Ver- dichtungsräumen | 40 |
| <i>Oliver Stipar</i> | Interkommunale Kooperationen bei der Gewerbe- flächenentwicklung als neuer Ansatz im Stadt-Um- land-Kontext | 57 |
| <i>Franz Dirnberger</i> | Interkommunale Kooperation aus Sicht des Bayerischen Gemeindetags | 66 |
| <i>Jürgen Weber</i> | Interkommunale Kooperationen zwischen Stadt und Umland aus Sicht der Landesentwicklung in Bayern | 76 |
| Kurzfassungen/Abstracts | | 87 |

Vorwort

Die Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der Akademie für Raumforschung und Landesplanung hatte im Jahre 2000 eine Arbeitsgruppe zum Thema „Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich“ angeregt, die Ende des Jahres vom Präsidenten der Akademie eingerichtet wurde.¹ Konzeptionelle Vorüberlegungen ließen die Teilaspekte Interkommunale Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich Bayerns, Raumstrukturbilanzen für Stadt-Umland-Beziehungen und das zentralörtliche System in Verdichtungsräumen als schlüssig und sinnvoll erscheinen. Es ist festzuhalten, dass aus verschiedenen und zumal in der Startphase nicht zu erkennenden sowie nicht zu erwartenden Schwierigkeiten das ursprüngliche Konzept nicht umgesetzt werden konnte. Die Arbeitsgruppe ist freilich der Ansicht, dass die notwendigen Änderungen der Gesamthematik, die nun den Stadt-Umland-Bereich als Kooperationsraum sieht, nicht zum Nachteil gereichen.

Das Thema gibt die Richtung der Orientierung der hier vorgelegten Beiträge an. Im Sinne der raumordnerischem Denken eigenen Querschnittsperspektive sind unterschiedliche, wiewohl nicht alle Facetten zum Stadt-Umland-Problem zusammengetragen worden. Es war und konnte nicht das Ziel dieser Publikation sein, die Stadt-Umland-Probleme einmal mehr „vollständig“ zu behandeln. Eher lenken die Beiträge den Blick auf verschiedene Detailfragen und mögen den Weg für Antworten mitbereiten, jedenfalls die übergemeindliche Kommunikation unterstützen. So wird hier darauf verzichtet, das Stadt-Umland-Problem in der Landes- /Regionalplanung einmal mehr an der zwischen Kernstadt und Umland erfolgten Bevölkerungs- oder Arbeitskräfteverschiebung festzumachen. Auch werden keine weiteren Facetten des Suburbanisierungsprozesses, wie etwa die der komplementären Baulandpreisentwicklung, thematisiert. Aus der Sicht der räumlichen Planung ergibt sich eine Akzentausweitung dergestalt, dass sich wesentliche räumliche Entwicklungs- und Ordnungsaufgaben auf eine Teilräume zusammenfassende Ebene verlagert haben. Wie aber kann es auf dieser Ebene zu gemeinsamen Koordinationen oder Kooperationen kommen? Oder anders: Zu den bislang gebräuchlichen Regionsbegriffen der Administration tritt nun ein vor allem politisch-extern bestimmter Begriff, der geeignet ist, wesentlich die regionale Wettbewerbsfähigkeit zu beeinflussen.

Eine Begrenzung ist notwendig angesichts des fast amorphen Charakters, den das Stadt-Umland-Problem mittlerweile einnimmt. Damit wird angedeutet, dass diese Thematik keineswegs neu, sondern seit langem bekannt ist. Zugleich bleibt zu konstatieren, dass Lösungswege noch nicht gefunden wurden, zumindest nicht solche, die im breiteren Konsens gebaut und beschritten werden können. Wenn aber die Notwendigkeit von Stadt-Umland-Kooperation weiterhin nicht strittig ist, aufgrund befürchteter Souveränitätsverluste und/oder befürchteter einseitiger finanzieller Einbußen und Belastungen oder allgemeiner wegen „Bürgermeisterkonkurrenzen“ (F.-L. Knemeyer in diesem Band) aber kaum allseits überzeugende Praktiken gefunden sind, bleibt als erster (und überaus notwendiger) Schritt „nur“ die Kommunikation zwischen den Akteuren (vgl. auch Fürst 2001, s. Literatur S. 14, F. Dirnberger in diesem Band). Insofern ist es von Interesse, hier die Perspektiven sehr unterschiedlicher Akteure dargestellt zu finden.

¹ Mitgewirkt in verschiedenen Phasen dieser Arbeitsgruppe haben: Ulrich Ante, Christian Breu, Walter Czapka, Claudia Eckstaller, Ludwig Fugmann, Peter Lintner, Wolfgang Pinkwart, Karin Roszkopf, Jürgen Weber und Dieter Witt; Franz Dirnberger und Franz-Ludwig Knemeyer konnten als externe Autoren gewonnen werden.

Gemeindeübergreifende Zusammenarbeit ist an sich kein Novum. Sie wird teilweise seit langem praktiziert. So ist an traditionelle Ansätze interkommunaler Kooperation zu erinnern, die häufig als Zweckverbände zum gemeinsamen Betrieb von „etwas“ geführt werden; es gibt Regionale Planungsverbände in unterschiedlichen rechtlichen Konstruktionen, die aber die mit dem Suburbanisierungsprozess entstandene Steuerungsprobleme eher weniger überzeugend gehandhabt haben; schließlich gibt es gemeindeübergreifende Verbände zur Zusammenarbeit auch in der gemeinsamen Außendarstellung (i.S. von Regionenmarketing) in unterschiedlichen Organisationsweisen.

Die Letzteren erscheinen auch geeignet, die Kommunikation zwischen den Gemeinden zu „trainieren“. Dabei darf freilich nicht übersehen werden, dass im Kern die als Stadt-Umland-Problematik umrissene Thematik sich insofern von den genannten abhebt, als sie nicht jedem Akteur bei überschaubaren Aufgaben vor allem nur berechenbare Vorteile verschafft. Kennzeichen notwendiger zukünftiger interkommunaler Kooperationen im Stadt-Umland werden bevorzugt komplexe und regionale, also überörtliche Problemfelder sein, und damit ist auch die räumliche Planung gefordert. Vor allem an die Frage von Innenentwicklung versus Suburbanisierung bzw. Stadtausweitung mag dabei beispielhaft erinnert werden. Und damit steht i. d. R. das Leitbild der Europäischen Stadt zumindest implizit „im Raum“. Dieses bevorzugt vor allem die Innenentwicklung des dichten und kompakten Zentrums vor der stadträumlichen Ausdehnung.

Die hier zusammengefassten Beiträge schließen eine andere Sichtweise nicht aus. Jeher Raumausschnitt, der im Leitbild der „Europäischen Stadt“ als von ihrem Zentrum gesteuerter Randbereich gesehen wird, rückt ins Blickfeld als ein Raum, der sich durch gegenwärtige Umstände zu einem eigenen Handlungsraum verändert hat. Wie immer auch das Siedlungsleitbild einer „dezentralen Konzentration“ umgesetzt werden mag, die nach Gestalt und Funktion erkennbare Eigenständigkeit dezentraler städtischer Siedlungsräume – für die nach Siewerts der Begriff „Zwischenstadt“ gebräuchlich wird – gibt den Spannungsbogen vom gesteuerten, fragmentierten Randbereich zum nun notwendigen „selbststeuernden“ und integrierten regionalen System vor. Es ist dies der Wechsel von Persistenz zur Innovation. Es mag dann sinnvoll sein, diesen Wandel auch begrifflich unterscheidbar zu machen. In Konsequenz wäre der Begriff „Stadt-Umland“ auf die „Vor-Zwischenstadt-Phase“ im Sinne der Boustedtschen ‚Stadtregion‘ zu begrenzen.

„Region“ sollte in doppelter Bedeutung wahrgenommen werden. Einerseits kann sie die unterstellte „Raumlosigkeit“ der sog. „Netzwerkgesellschaft“ relativieren, zum anderen ist sie nicht territorial ausschließend, sondern funktional integrierend mit variablem Kreis der Beteiligten zu verstehen (vgl. auch Ante et al. 2001: 83 f., s. Literatur S. 13). Dieser Doppelsinn hat bei einer zustande gekommenen interkommunalen Kooperation dann seine Entsprechung in einer ‚gespaltenen‘ Loyalität der Akteure, die einerseits dem (regionalbezogenen) Netzwerk verpflichtet, andererseits (funktionalen) Zwängen ausgesetzt sind (vgl. Fürst 2001a: 10, s. Literatur S. 14).

Einleitend erinnert U. Ante an die wechselnden Blickwinkel auf das Stadt-Umland-Problem. Standen zunächst Ursachenforschung und dann abgeleitete Handlungslinien zur Begrenzung von Suburbanisierung im Vordergrund, versuchte man schließlich, die negativen Folgen der Ausdehnung des städtischen Raumes zu begrenzen. Manche der Probleme lassen sich in Strukturfragen der kommunalen Selbstverwaltung entdecken, die (derzeit) auch die Rahmenbedingungen von Kooperationen wesentlich bestimmen. Verschiedene Phasen sind auszugliedern, in denen von der Ursachenforschung bis zur Handlungsnotwendigkeit die Problementwicklung nachgezeichnet werden kann.

Eine Umfrage bei den Regierungen in Bayern ließ zwischengemeindliche Zusammenarbeit als ein selbstverständliches Instrument kommunalen Handelns erkennen. Auch wurde deutlich, dass neben öffentlich-rechtlichen vermehrt privatrechtliche Formen gewählt werden. Für unsere Thematik notwendige differenziertere Hinweise auf die kooperierten Aufgabenbereiche, ihre Rechtsformen oder die Dauer der Zusammenarbeit waren andere Wege notwendig. Darüber hinaus wurde die Überlegung geprüft, Daten, die im Zusammenhang mit der Funktionalreform erhoben wurden, für die vorliegende Fragestellung zu nutzen (zu den Schwierigkeiten einer umfassenden Datenerhebung indirekt auch F. Dirnberger in diesem Band).

Bestimmend für das Verhältnis zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden ist seine hohe Komplexität. Diese nach ihrer Intensität mit dem Ziel zu erfassen, einen intraregionalen Lastenausgleich im Sinne von Raumkonten abzubilden, war der methodische Ansatz, den D. Witt und K. Roskopf beschreiben. Vergleichbare Wege werden auch anderenorts zu beschreiten versucht. Sie unterstreichen letztlich die Notwendigkeit, diese methodischen Bemühen fortzusetzen und sie zu intensivieren.

Aus juristischer Sicht beleuchtet F.-L. Knemeyer die interkommunale Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich. Die rechtliche Würdigung und praktische Anwendung einschlägiger rechtlicher Instrumente in der Vergangenheit geht über in das Anliegen, interkommunalen Kooperationen einen neuen Impuls zu geben.

In einem ersten Teil zeigt er die Antworten der 70er Jahre auf Fragen zur Lösung der Stadt-Umland-Probleme auf. Es geht vor allem um die Vorstellung verschiedener institutionalisierter Formen kommunaler Zusammenarbeit in Stadt-Umland-Bereichen. Im zweiten Teil erinnert er an die (Hinter-)Gründe der bayerischen Stadt-Umland Diskussion und der Nichtumsetzung der Vorschläge und geht auf die Abgrenzung zu den Gebietsreformen – Eingemeindungen/Verwaltungsgemeinschaften – und die (Nicht-)Nutzung von Kooperationsformen ein. Die in den 90er Jahren verstärkt wieder offenbar gewordene Stadt-Umland-Problematik wird im dritten Teil vor dem Hintergrund gewandelter – rechtlich weiter entwickelter – Instrumentarien angegangen. Lösungsmöglichkeiten *intraregionaler Kooperation* werden systematisiert und zur Diskussion gestellt. Im vierten Teil stellt Knemeyer seinen konkreten Vorschlag für *eine weiche, flexible Koordination in Verdichtungsräumen* vor. Die sektoralen – primär für operative Verwaltungsaufgaben geeigneten – Lösungen könnte ein Stadt-Umland-Senat ergänzen, der dem Grundsatz der Subsidiarität und Dezentralisation einerseits sowie dem Erfordernis einer gesamtkonzeptionellen planerisch strategischen Kommunalpolitik andererseits entspricht. Ein solcher Senat scheint geeignet zu sein, Vorschläge für Zukunftsgestaltungen in Stadt-Umland-Bereichen zu unterbreiten. Ziel ist es, der interkommunalen Koordination und Kooperation neue Impulse zu geben und auszutesten, wozu Kommunalpolitik bereit ist. Diese vielleicht am ehesten den „Konferenztypen“ zuzuordnende Konzeption ist so auszugestalten, dass ihre Vorschläge *faktischen Umsetzungsdruck* erzeugen.

Um zumindest eine erste Vorstellung über praktizierte übergemeindliche Kooperation im Stadt-Umland-Bereich in Bayern zu bekommen, wurde in Beispielregionen eine Befragung durchgeführt. Die erhobenen Daten zu den Kooperationsfeldern werden von P. Lintner vorgestellt. Sie könnten weitere Untersuchungen anregen. Vor allem aber akzentuiert dieser Beitrag die ökonomische Perspektive. In der interkommunalen Kooperation wird ein Instrument der Standortsicherung und -gestaltung gesehen. Damit wird die Notwendigkeit betont, die als weithin geschlossen zu denkenden Lebensräume unter dem Dach der kommunalen Selbstverwaltung durch funktionale Arbeitsteilung mit dem Ziel aufzubrechen, für den wirtschaftlichen Sektor eine gleichermaßen angemessene wie

notwendige Daseinsvorsorge zu schaffen. Dies gilt insbesondere für die Gemeinden des Stadt-Umland-Bereiches, da Verdichtungsräume zum einen nach wie vor – und eher mit steigender Tendenz – bevorzugte Ansiedlungsstandorte externer Investoren sind, zum anderen auch die Expansionsabsichten in den Kernbereichen vorhandener Unternehmen mit räumlichen Verlagerungen verbunden sind.

Auch O. Stipar widmet sich wirtschaftlichen Aspekten. Mit der Gewerbeflächenentwicklung beschreibt er ein Themenfeld, in dem zunehmend interkommunale Kooperation praktiziert wird. Vermutet wird, dass dies weniger aufgrund höherer Einsichten in die Notwendigkeit der Zusammenarbeit erfolgt, sondern aufgrund der vielerorts gegebenen Finanzsituation und der Flächenengpässe einerseits sowie der gestiegenen Anforderungen der Unternehmen an Gewerbestandorte andererseits. Es werden die Vor- und Nachteile aus der Sicht der Akteure – der Unternehmen wie der Gemeinden – dargelegt. Deutlich werden die positiven synergetischen, aber auch nachteilige Effekte, die sich für beide aus der kommunalen Gewerbepolitik ergeben, eine Kooperation, die auf der lokalen Ebene angesichts der wachsenden übernationalen, ja globalen Kooperationszwänge und -praktiken mehr als nur selbstverständlich sein sollte.

Noch zu spürende gemeindliche Vorurteile gegen zwischengemeindliche Zusammenarbeit hängen damit zusammen, dass bei diesem Handlungsfeld der sensible Selbstverwaltungsbereich der Bauleitplanung (Planungshoheit) berührt wird. Aber eben diesem Bereich wird angesichts zu erwartender Nutzungskonflikte im begrenzten Stadt-Umland für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung eine entscheidende Rolle zukommen.

Über den Umgang der bayerischen Landesentwicklungspolitik mit dem Stadt-Umland-Problem berichtet J. Weber. Insbesondere die jüngeren Einflussfaktoren auf die fortschreitenden Veränderungen in Stadt-Umland-Bereichen lassen die Landesentwicklungspolitik nach angepassten Zielen und Instrumenten suchen. Ergänzend zu den bekannten Konzepten oder Verfahren wird eine Strategie „der von unten getragenen Regionalentwicklung“ favorisiert. Deren sog. weiches Instrumentarium wie Teilraumkonzepte oder Regionalmanagementmaßnahmen erscheint aus Sicht der Landesentwicklungspolitik für die aktuelle Standortvorsorge inklusive der Wahrung der regionalen Konkurrenzfähigkeit in einem sich verschärfenden regionalen Wettbewerb geeignet, die notwendige interkommunale Kooperation vor allem in Stadt-Umland-Bereich im Sinne von Netzwerken zu forcieren.

Wenn denn immer wieder betont wird, übergemeindliche Zusammenarbeit – als Koordination oder Kooperation – sei eigentlich bis auf einige überaus ernsthafte Hemmfaktoren unstrittig, dann darf der Beitrag von F. Dirnberger besonderes Interesse erwarten lassen. Aus der Sicht des Bayerischen Gemeindetages – und damit aus der Perspektive der Interessengruppe auch „der“ Umlandgemeinden – fasst er die Engpassfaktoren und die Möglichkeiten eines Zusammengehens zusammen. In einem „Vorwurfsszenario“ werden vier Argumente dargelegt, die die Vorbehalte der Gemeinden gegen Kooperationen begründen. Dem werden die Gründe entgegengestellt, die ein Kooperations-szenario unterstützen. Schließlich thematisiert der Verfasser die prinzipiellen Eckpfeiler jeder zwischengemeindlichen Zusammenarbeit, für die anschließend rechtliche und tatsächliche Umgangsweisen skizziert werden.

Da in diesem Band der Kontext der Stadt-Umland-Problematik reflektiert wird, unterschiedliche Perspektiven von Akteuren dargelegt und Lösungsansätze mehr als nur skizziert sowie Felder bereits praktizierter interkommunaler Zusammenarbeit erkannt werden, stellt sich auch die Frage: Warum die Schwierigkeiten, wo liegen die Probleme?

Sicherlich ist die Annahme nicht ganz abwegig, dass fehlende „Chemie“ zwischen Akteuren hinter „objektiven“ und gemeinsamen Befürchtungen verborgen werden kann, dass neue Organisationen inklusive territorialer Veränderungen den Verlust eines letzten Restes an kommunaler Souveränität bedeuten könnten.

„Objektiv“ aber ist, dass „Stadt“, als gebaute und bauliche Siedlungsform begriffen, die ausgreifendere Vorstellung von „Stadt“ als Lebensform mit ihrem nun regionalen Kontext ausblendet. Es sind die verschiedenen und verschiedenartigen Verflechtungsbereiche, die „Stadt“ zunehmend ausmachen und verbindende Identitätsräume schaffen – und damit in Konsequenz auch gemeinsame Handlungsräume erzwingen.

So mag die Einsicht zutreffend sein, dass nicht erst an der räumlichen Nutzung anzusetzen ist, sondern die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung einer Region als gleichermaßen notwendige wie freiwillige Gemeinschaftsaufgabe zu verstehen ist. Dies verlangt dann neben den kommunalen Akteuren auch nach Beteiligung der hierbei als bedeutsam anzunehmenden gesellschaftlichen Kräfte. Diese Einschätzung ist keineswegs neu, sondern verweist auf die Anfänge landesplanerischen Agierens und auf die Art, wie in den Anfängen vergleichbare grundsätzliche Schwierigkeiten bewältigt wurden.

Der Herausgeber

Ulrich Ante

Beobachtungen zur Stadt-Umland-Problematik: Eine Einführung

Gliederung

- 1 Stadt-Umland: Eine allgemeine Annäherung
 - 2 Literaturexkurs
 - 3 Zu Strukturfragen kommunaler Selbstverwaltung
 - 4 Von der Ursachenforschung zur Gestaltungsnotwendigkeit
 - 5 Stadt-Umland: Als räumlich Zusammenhängendes wahrnehmen
 - 6 Zum Wandel der Stadt-Umland-Thematik in den zurückliegenden Dekaden
 - 6.1 Das Stadt-Umland-Problem in den 70er Jahren: Die Gebietsreform
 - 6.2 Das Stadt-Umland-Problem in den 80er Jahren: Der Verlust der komplexen regionalen Perspektive
 - 6.3 Das Stadt-Umland-Problem in den 90er Jahren: Nachfrage nach interkommunalen Ansprachen
 - 7 Zu Kooperationen im Stadt-Umland
- Literatur

1 Stadt -Umland: Eine allgemeine Annäherung

Im Folgenden wird keine theoriegeleitete Abhandlung der Stadt-Umland-Problematik geleistet. Für seine aktuelle Betrachtung erscheint es aber angemessen, die Gegenwart als ein (Zwischen-)Stadium einer Entwicklung zu skizzieren (ohne damit freilich Kausalitäten unterstellen zu wollen) und an einige ihrer Randbedingungen zu erinnern. Auch wird hier nicht diskutiert, ob der Begriff „Stadt-Umland“ eine zutreffende Kennzeichnung des gegenwärtigen räumlichen Sachverhaltes abbildet. Ist die darin mitschwingende Abhängigkeit doch zunehmend durch die Entwicklung in eine größere Eigenständigkeit des „Umlandes“ gewandelt worden, auf die Sieverts (1997) mit seinem Begriff der „Zwischenstadt“ reagiert hat.

Es gehört offensichtlich zu den Konstanten der gesellschaftlichen Raumorganisation seit der Industrialisierung, dass im Berührungs- bzw. Überschneidungsbereich von städtischem und ländlichem Raum Problemzonen auftreten. Diese lassen sich letztlich aus dem Auseinanderfallen der Raumnutzungen der Gesellschaft und der politisch-administrativen Organisation im lokalen Bereich herleiten. Den aus unterschiedlichen Gründen immer raumausgreifender werdenden Daseinsäußerungen der Menschen steht eine eher verharrende gemeindliche Raumorganisation gegenüber (woran prinzipiell auch kommunale Gebietsreformen nichts geändert haben). Der Gemeindebürger hat sich zunehmend zu einem Regionsbewohner gewandelt.

Wenn dieser grundlegende Trend *mutatis mutandis* sicherlich für alle Gemeinden angenommen werden kann, so hat er seine besonders prägnante Ausprägung im Umfeld städtischer Räume erfahren. Die Beobachtung – hier ohne weiteren Beleg – unterstreicht, dass mit zunehmender Größe einer Stadt vor allem Fragen der Entwicklung verschärft werden. Für diese hat sich denn auch die Benennung als Stadt-Umland-Probleme eingebürgert, die – wie geläufig – die Entstehung der überörtlichen räumli-

chen Planung veranlasst hatten. Mit dieser Problemsprache werden die sich ergebenden „Aufgaben“ fixiert.

Entwicklungsplanungen – auch die gemeindlichen – erfordern ein Denken in Zusammenhängen. Dies verlangt nicht nur die Vielschichtigkeit der gemeindlichen Aufgaben, der Entwicklungskonsequenzen sowie des einzusetzenden Instrumentariums. Nach wie vor gilt, dass Analyse, Zusammenschau und Planung mit König von jener Grunderkenntnis auszugehen haben, wonach die Gemeinde immer nur „Teil eines größeren Zusammenhanges (sein) kann und darf“ (König 1958: 44).

Kulturelle, soziale und wirtschaftliche Verflechtungen greifen über die politischen Grenzen der Gemeinden hinaus. Solange kommunales Handeln diese Zusammenhänge vernachlässigt, bleibt es unzulänglich im Dienst für die Bürger. Und es erscheint hilflos und sinnwidrig dort, wo mit dem Verweis auf die Örtlichkeit der Zuständigkeiten die Blicke auf die Überörtlichkeit von Problemlagen und Problemlösungen verstellt werden. Die Gemeinden bleiben dann in letzter Konsequenz geradezu isoliert betrachtet und der größere Zusammenhang wird kaum übereinstimmend gestaltbar.

Die Siedlungsentwicklung hat sich mit der räumlichen Ausdehnung der Städte vor allem auf die jeweiligen Randzonen dieser Städte konzentriert. Diese sind wohl vielfältig strukturiert. Deren Teile sind aber derart aufeinander bezogen, dass sie einen Eindruck der Zusammengehörigkeit vermitteln, dann auch eine einheitliche Wirkung hervorbringen. Die zusammenhängende Gestaltung dieser Schwerpunkte der Siedlungsdynamik hat sich als Aufgabe seit langem herausgebildet.

2 Literaturexkurs

Schon früh suchten auch raumplanerisch orientierte Akteure den Problemen der sich ausdehnenden städtischen Siedlungsräume beizukommen. Dies kann aktuell ebenso für die Erarbeitung der Voraussetzungen von interkommunaler Zusammenarbeit sowie für die Bemühungen darum gelten. Die in der Vergangenheit immer wieder – nicht zuletzt auch unter der Ägide der Akademie für Raumforschung und Landesplanung – vorgebrachten Studien zu dieser Fragestellung sind nicht nur ein Ausweis dieser Bemühungen. Sie geben ebenso die jeweiligen, weil zeitbedingten thematischen Akzentuierungen – und damit den Wandel der Problemsichten – zu erkennen.

Das Verhältnis der administrativen Einheit „Stadt“ zu ihren benachbarten Räumen wird in der (zumindest deutschsprachigen) Literatur begründet und lange beeinflusst von den Arbeiten Boustedts¹ und anderer sich daraus ergebender Untersuchungen. Zunächst gelten die Bemühungen der Frage der Abgrenzung und inneren Gliederung², die dann den geänderten Verhältnissen angepasst und fortgeführt³ oder auch auf das Problem der Trabantenstädte erweitert werden⁴. Die Frage der Abgrenzung findet sich auch mit anderen Themen verknüpft, etwa dem der Messung von Verdichtungsschäden⁵.

Veranlasst durch Kriegs- und Nachkriegsfolgen für die Städte zumal, die u.a. mit einem veränderten Wohnungsbedarf einhergehen, untersucht Hallbauer (1958) die Strukturwandlungen in den Gemeinden. Er wendet sich auch den sich abzeichnenden größeren Raumeinheiten zu, die beim Wachstum im städtischen Raum entstehen.

¹ Wohl als Initialzündung ist zu verstehen: O. Boustedt (1953).

² u.a. in dem Sammelband der ARL (Hrsg.) (1960); Dies (Hrsg.) (1968).

³ u.a. ARL (Hrsg.) (1975a).

⁴ u.a. ARL (Hrsg.) (1965).

⁵ z. B. O. Boustedt zusammen mit G. Müller u. K. Schwarz (1968).

Unter dem Einfluss einer möglichen Neugliederung des Bundesgebietes⁶ wird die Stadt-Land-Thematik auch unter dem Aspekt einer historischen Raumordnung thematisiert.⁷ Stärker konzentrieren sich weitere Arbeiten auf die Randzonen und das Umland großer Städte, um das Phänomen der Suburbanisierung besser zu verstehen.⁸

Schließlich werden Konsequenzen der intensiver werdenden Stadt-Umland-Verflechtungen diskutiert. Da sie sich augenscheinlich in stärker werdenden Kommunikations- und Verkehrsverbindungen niederschlagen, findet diese Problematik auch unter raumordnerischen Aspekten Beachtung⁹, wobei die Beeinflussbarkeit der regionalen Entwicklung in den Blickpunkt gerät. Nicht zuletzt müssen die durch den Suburbanisierungsprozess eingeleiteten regionalen Verschiebungen von Bürgern, Arbeitsplätzen und Investitionsmitteln die kommunalen Finanzhaushalte beeinflussen. Diese Thematik wird auch unter regionalen wie planerischen Aspekten aufgegriffen.¹⁰

Die Wahrnehmung des Stadt-Umland-Themas hat sich schließlich in der Weise verschärft, dass die in den Beziehungen angelegten Konflikt(potenzial)e in den Vordergrund gerückt werden und folglich nach Lösungsstrategien gesucht wird.¹¹

3 Zu Strukturfragen kommunaler Selbstverwaltung

Kommunale Aufgaben werden als Spannungsfelder gemeindlichen Handelns wahrgenommen. Dies hatte sich u.a. in der Diskussion über Strukturfragen der kommunalen Selbstverwaltung niedergeschlagen. Gelegentlich wurden sie sogar als „Krise der kommunalen Selbstverwaltung“¹² verstanden.

Im Wesentlichen sind diese Strukturfragen wohl den drei Themenbereichen

- Verteilung der öffentlichen Aufgaben in angemessener Weise zwischen den drei Ebenen Bund, Ländern und Gemeinden,
- eigenverantwortliche Verfügung über die für die Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzmittel,
- zweckmäßige Organisationsformen, um kommunale Aufgaben durchzuführen,

zuzuordnen. Doch ist zu bedenken, dass es keinen definierten Aufgabenkatalog für Gemeinde gibt; das Grundgesetz verweist auf den örtlichen Charakter gemeindlicher Verantwortung.

Wichtig ist, dass die Diskrepanz von örtlicher Zuständigkeit und überörtlicher Problemlage in vielfältiger Weise die lokale Gesellschaft getroffen hat. Dabei scheint in der Entwicklung von Staats- und Kommunalpolitik eine beständige Verschiebung von Gestaltungsaufgaben fort von den Gemeinden stattgefunden zu haben. Diese Verlagerung, die sicherlich mit dem Bemühen um so genannte „gleichwertige Lebensverhältnisse“¹³ im Gesamtstaatsgebiet zu tun hat, musste sich notwendigerweise gegen die Individualitäten der örtlichen Gemeinschaften richten, die dem unterschiedlichen wirtschaftlichen

⁶ gem. dem damaligen Art. 29 GG.

⁷ Z. B. ARL (Hrsg.) (1974).

⁸ Dazu u.a. ARL (Hrsg.) (1975); dies. (Hrsg.) (1978).

⁹ Vgl. u.a. ARL (Hrsg.) (1977).

¹⁰ Vgl. bspw. ARL (Hrsg.) (1980); dies. (Hrsg.) (1981); Sieber, J. (1980); ergänzend auch P. Treuner u. a. (1994); W. Müller u.a. (1993).

¹¹ Hierzu u. a. Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (1996).

¹² A. Köttgen (1968): Kommunale Selbstverwaltung zwischen Krise und Reform. - Stuttgart u.a., S. 3.

¹³ Unter Verweis auf verfassungsrechtliche Normen wie Art. 20 GG, Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG; vgl. auch u.a. K.-H. Hübler u.a. (1980), die den Begriff als Grundsatzfrage der Raumordnung und Landesplanung untersuchen.

und finanziellen Leistungsvermögen geschuldet waren. Der darin sich ausdrückende Primat, den Leistungsausstoß des politischen Systems insgesamt als Maßstab zu nehmen, verführte zur Vorstellung vom „Staat als Hüter und Wächter des Gemeinwohls“.¹⁴ Denn der Sozialstaat hat seine öffentlichen Leistungen frei von der kommunalen Leistungsbereitschaft und -fähigkeit verfügbar zu halten.¹⁵ Dies wird dadurch unterstrichen, dass die Anliegen der örtlichen Gemeinschaft immer umfänglicher zugleich überörtliche Auswirkungen oder Bezüge aufweisen.

Mit dem gesamtstaatlichen Anspruch auf gleichwertige Lebensverhältnisse ist ein Trend zur Vereinheitlichung verbunden, der in jenen Situationen besonders wirksam wird, in denen Leistungsdefizite oder Engpasssituationen entstehen, die nicht über den Markt ausgeglichen werden können. „Trotz Föderalismus und kommunaler Selbstverwaltung werden nahezu alle wichtigen Lebensbereiche durch bundeseinheitliche Regelungen geordnet“.¹⁶

Diese Polarität zwischen Örtlichkeit und Überörtlichkeit wiederholt sich analog im Verhältnis von Aufgabenverbund und lokaler Autonomie. Dahinter steht das Problem, dass die öffentlichen Aufgaben in föderalen Systemen grundsätzlich nach bestimmten Prinzipien auf unterschiedliche Ebenen verteilt sind (oder sein sollen) und aufgrund je eigener Zuständigkeiten dort wahrgenommen werden (sollen; Subsidiarität). Tatsächlich scheint hingegen ein vertikal die Ebenen durchlaufender Planungs-, Aufgaben- und Finanzverbund zu bestehen bzw. praktiziert zu werden.¹⁷ Dieser wird u.a. dadurch begünstigt, dass in Deutschland die Ausführungen von Bundes- oder Landesgesetzen meistens durch die Kommunen erfolgen. Dies hat wohl damit zu tun, dass die Gemeindeverwaltungen für die überregionalen politisch-administrativen Handlungsfelder die einzige ortsnahe Behörde für Angelegenheiten der Länder und des Bundes sind.¹⁸ Es dürfte mithin die Wirklichkeit besser treffen, diesen Aufgabenverbund weniger als Kooperation zu bezeichnen, sondern ihn als Tatbestand der Politikverflechtung zu erkennen.¹⁹

Eine vergleichbare Situation findet sich auch im Finanzsystem. Dies beruht auf einem Steuerverbund, der zumindest die ergiebigen Steuern (Einkommens-, Körperschafts- und Umsatzsteuern) zu quasi Gemeinschaftssteuern von Bund, Land und Kommunen macht (beispielsweise zuletzt [zum 01.01.98] durch den Ersatz der Gewerbesteuer durch einen grundgesetzlich garantierten Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer). Zudem bestehen horizontale wie vertikale Finanzausgleiche, die um Finanzzuweisungen zwischen den Ebenen ergänzt werden. Im Kern scheinen keine der vorgenommenen Änderungen der Finanzmittelzuweisungen dabei zum Ziel gehabt zu haben, das entstehende Politikgeflecht und die praktizierte Mischfinanzierung zu entwirren. Vielmehr haben sich die Verflechtungen beständig erhöht.²⁰

Dies aber heißt offensichtlich – wenngleich etwas überzogen formuliert – nichts anderes, als dass die Kommunen wohl über Ausgaben befinden, ohne sich zugleich (jedenfalls, solange öffentliche Finanzmittel verfügbar sind) Gedanken über deren Deckung machen zu müssen. Denn diese scheint auf mehr oder minder anonyme Kompromisse im Rahmen des Finanzverbundes abgeschoben. Insoweit ist in diesem Kontext

¹⁴ Naschold zit. nach S. Braun (2002).

¹⁵ H. Nassmacher & K.-H. Nassmacher (1999): 63.

¹⁶ S. Wagner (1980): S. 25.

¹⁷ Für das Beispiel der Infrastrukturpolitik z.B. D. Garlichs (1980).

¹⁸ Vgl. u.a. W. Rudzio (1996).

¹⁹ Vgl. dazu u.a. Nassmacher, H.; Nassmacher, K.-H. (1999): S. 73.

²⁰ In diesem Sinne etwa eine Außensicht auf Deutschland durch A. Norton (1997): 264.

die Frage nach der gemeindlichen Autonomie offenbar eher von rhetorischer Natur; es ist nicht zu erkennen, dass das Örtliche gegenüber dem Überörtlichen eine faktische Handlungs- und Gestaltungsselbstständigkeit einnehmen und behaupten kann.

Wenn schließlich die Frage nach zweckmäßigen kommunalen Organisationsformen thematisiert wird, erscheint für die vorliegende Rahmenthematik ein Ausschluss angebracht. So sind nicht jene Ansätze zu verfolgen, die eine Reform der Kommunalverwaltung zu einem öffentlichen Dienstleistungsunternehmen propagieren oder die Verselbstständigung einzelner Verwaltungszweige favorisieren oder die politische Organisation „Kommune“ glauben mit einem ökonomisch definierten Konzern gleichsetzen zu können.²¹

Im Kontext kommunaler Kooperationen ist bezüglich veränderter/veränderbarer Organisationsformen ein Zugang über die Definition gemeindlicher Leistungen denkbar. Dabei wird von einem Spannungsbogen auszugehen sein. Dieser umfasst sowohl die Notwendigkeit lokaler Konfliktlösungen zwischen innergemeindlichen Interessengruppen als auch die interkommunale Zusammenarbeit mit dem Ziel, komplexe Entwicklungen zu steuern. Dieses Anliegen wird zunächst nicht durch den Verweis auf die Freiwilligkeit der kommunalen Zusammenarbeit erleichtert; andererseits steht der Verzicht auf Freiwilligkeit der kommunalen Autonomie entgegen.

So wird die immer weniger im Grundsatz bestrittene Notwendigkeit zu kooperieren u.a. diese Aspekte zu beachten haben. Der Schritt von der Einsicht in die Kooperationsnotwendigkeit zur tatsächlichen Zusammenarbeit wird dann erfolgreich sein, wenn die Befürworter aufgrund ihrer Vorteilerwartungen überwiegen. Dazu dürfte unabdingbar gehören, dass „gleichberechtigte Akteure eigenverantwortlich und freiwillig beteiligt sind“.²² Darin ist das Prinzip der Körperschaftsgleichwertigkeit enthalten, das die Gemeinden unabhängig von ihrer Größe zu gleichberechtigten Partnern macht. Zudem unterstützen die verfassungsrechtlich abgesicherte kommunale Selbstverwaltungsgarantie sowie die demokratische Legitimation der Aufgabenerfüllung die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde und die Freiwilligkeit einer interkommunalen Kooperation. Wenn kommunale Aufgaben zudem in die mehr operativen und mehr planerisch-strategischen Angelegenheiten bzw. Leistungen zu unterteilen sind, schälen sich zumindest zwei unterschiedliche Intensitäten ihrer Ausprägung heraus. Die operativen Aufgaben ergeben sich aus dem grundsätzlichen kommunalen Aufgabenspektrum und können in der Regel zu Träger- und Umsetzungsaufgaben zusammengefasst werden. Sie sind vor allem als eindimensionale Leistungen zu verstehen, um spezifische Probleme zu lösen. Mit strategischen Aufgaben ist häufiger die Problematik multisektoraler Aktivitätsfelder verbunden, die umfassendere, bereichsüberschreitende und integrative Auswirkungen erwarten lassen.

Wie diese grundsätzliche Struktur kommunaler Aufgaben unter dem Einfluss von Subsidiaritäts- oder Konnexitätsprinzip sich ändern können, ist hier nicht ausführlicher zu betrachten. Immerhin ist das Subsidiaritätsprinzip über den Maastricht-Vertrag (Vertrag über die Europäische Union) nicht nur auf die europäische Ebene ausgedehnt worden, sondern hat auch eine rechtliche Geltung erhalten. Das Subsidiaritätsprinzip betrifft die Zuordnung der Einheiten/Institutionen im Gefüge des Gemeinwesens. Damit ist die Vorstellung, dass die kleinere Einheit die ihre Aufgaben eigenverantwortlich wahrnimmt oder hierzu durch die Förderung einer größeren in die Lage versetzt wird, verbunden. Insoweit würden die Gemeinden in wenigstens zweifacher Weise gestützt. Zum einen steht es ihnen frei, selbstverantwortlich eine ‚größeren Einheit‘ (qua Kooperation

²¹ Vgl. dazu u.a. Hinweise bei G. Banner (1989); ders. (1991); ders. (1994); ders. (1996).

²² U. Ante u.a. (2001): 81.

oder Koordination) zur Aufgabenerfüllung zu bilden. Zum anderen bleibt die bürgerliche Identifikation (bevorzugt) mit der kleinen Gemeinde und der sich daraus ergebende Partizipationsprozess bestehen.

Auch die Anwendung des Konnexitätsprinzips soll zur Stärkung der Gemeinden beitragen, indem sie für Aufgaben, die vom Gesetzgeber übertragen werden, einen finanziellen Ausgleich erhalten. Ob eine solche Hinwendung zum Verursacherprinzip entgegen dem Grundgesetz (das finanzielle Lasten bei der ausführenden Verwaltung ansiedelt) die freiwillig zu denkende zwischengemeindliche Kooperation zu beeinflussen vermag, muss noch offen bleiben.

4 Von der Ursachenforschung zur Gestaltungsnotwendigkeit

Nicht zuletzt aufgrund der raschen und – wohl auch – überraschenden Dynamik des Verstädterungsprozesses nach dem Zweiten Weltkrieg war den Ursachen der räumlichen Neuorganisation der Gesellschaft nachgegangen worden. Zunehmend freilich drängte die Frage ihrer Gestaltbarkeit und die Suche nach Antworten hierauf in den Vordergrund.

Dabei hat grundsätzlich in Erinnerung zu bleiben, dass, wie immer die gestaltende oder anpassende Einflussnahme gerichtet oder begründet werden mag, sie sich (nur) auf folgende nicht isoliert voneinander zu sehenden Möglichkeiten beziehen kann:

- Erstens wären Maßnahmen möglich, die den Prozess selbst hemmen oder verstärken könnten;
- zweitens blieben Regelungen vorstellbar, die auf die Komponenten des Prozesses Einfluss nehmen, um deren relative Bedeutung für die Gesamtdynamik zu beeinflussen;
- drittens kämen Vorkehrungen in Betracht, die auf das räumliche Muster des kommunalen Gefüges abheben, das sich mit der Dynamik verändert.

Damit werden vor allem die Intensität, die Zusammensetzung sowie die Lokalisierung der Dynamik des Verstädterungsprozesses im Stadt-Umland-Kontext gestaltbar, wobei weniger daran zu denken wäre, nur jeweils eine der Möglichkeiten zu verfolgen. Im Sinne des Gesamtzieles, einen erreichten Standard einer Kommune nicht zu gefährden, erscheint es hingegen zweckmäßig, die drei Möglichkeiten zu kombinieren.

5 Stadt-Umland: Als räumlich Zusammenhängendes wahrnehmen

Als „Stadt-Umland“ wird ein unscharf definierter Raum um eine zumindest größere Stadt bezeichnet, der zunächst seiner Struktur nach nicht homogen ist. Aber sein einheitsstiftendes Merkmal leitet sich aus den vielfältigen Verflechtungen und funktionalen Beziehungen her, die wechselseitig zwischen dem Umlandbereich und der Stadt bestehen. Umland und Stadt sind Teilräume unterschiedlicher Struktur. Doch dieses zentral-peripher gedachte System ändert sich in dem Maße, wie sich funktionale – und ursprünglich einmal als kernstadtspezifisch gedachte – Spezialisierungen und Ergänzungen im „Umlandbereich“ ausbilden (vgl. u.a. Kunzmann 2001). Aus ehemals einseitiger Abhängigkeit entwickelt sich ein u. U. hierarchisch gegliedertes, ergänzendes funktionales Netz, um das sich „die Stadt“ erweitert. Das Umland ist als ein keineswegs statischer Übergangsbereich zwischen dem Stadtrand und dem ländlichen Raum zu sehen.

Die den städtischen Umlandbereich gewissermaßen konstituierenden Verflechtungen und Beziehungen sozialer, ökonomischer, kultureller, technischer oder ökologischer Art unterliegen Veränderungen, weshalb der Umlandbereich keine eindeutig abgrenzbare

räumliche Einheit ist. Eine Abgrenzung müsste jeweils regions- und zeitspezifische Funktionen, Interaktionen und Erreichbarkeitsverhältnisse berücksichtigen, die in der Regel auch eine Differenzierung des Umlandbereiches in verschiedene Umlandzonen (engere, weitere) unterstützen.²³

Wenn heute von Stadt und Umland gesprochen wird, wird auf eine Entwicklung abgehoben, deren intensivere Anfänge in die 50er Jahre des 20. Jahrhunderts zurückreichen und die seit den 60er Jahren – begünstigt von Wirtschaftswachstum mit steigender Individualmotorisierung, Eigenheimbauförderung und allgemeiner Wohlstandsmehrung – einerseits zu kräftigen Konzentrationen und Verdichtungen in den (Kern-)Großstädten sowie andererseits zu vehementen Suburbanisierungsprozessen in Umland geführt hat. Dabei wurden die Umlandgemeinden quasi wellenförmig zunächst von einem Bevölkerungswachstum erfasst, dann mit der Zunahme sekundärer und tertiärer Arbeitsplätze konfrontiert. Diesen Wachstumsschüben mit paralleler Siedlungsflächenzunahme im Umland stand komplementär eine bedeutende Bevölkerungsabnahme, schließlich zumindest -stagnation in den (Kern-)Städten gegenüber. „Nach außen“ erweiterte sich der Umlandbereich, womit stärker ländlich geprägte Gemeinden wachsenden städtischen Einflüssen ausgesetzt wurden.

Diese Stadt-Umland-Entwicklung ließ vielfältige und in ihrer Intensität abgestufte Stadt-Umland-Verflechtungen entstehen. In einem vereinfachenden Schema wurde die (Kern-)Großstadt als jener Ort gesehen, der die Bevölkerung mit Arbeitsplätzen, Konsumgütern, kulturellen, administrativen und sozialen Funktionen versorgt. Das Umland ist jener Ort, der Versorgung mit Wohnfunktionen und Naherholung übernimmt, zunehmend aber dann zum Standort von Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben sowie zum Träger von Lager- und Verteilungsaufgaben sowie von Ent- und Versorgung geworden ist. Diese Stadt-Umland-Verflechtungen, die sich nicht zuletzt in notwendigen Verkehrs- und Kommunikationsverbindungen offenbaren, zeigen erhebliche Folgewirkungen. Als typische Stadt-Umland-Problemfelder gelten die aus den funktionalen und arbeitsteiligen Verflechtungen herrührenden Bereiche Verkehr, Flächenverbrauch und Umweltbelastungen.

Freilich bleibt zu konstatieren, dass umfassende und nachhaltige Lösungen dieser Probleme heute nicht mehr in der alleinigen Einflussnahme und im ausschließlichen Willen einer Kommune liegen. So wie der Gemeindebürger schon längst zum Regionsbewohner geworden ist, der bevorzugt im regionalen Kontext lebt, bleibt die Administration trotz einiger positiver Ansätze hinter einem solchen regionalen Handlungsrahmen (noch) zurück. Das wesentliche Motiv hierfür liegt womöglich in einem kommunalen Finanzsystem bzw. -ausgleich, das derzeit offenbar nicht darauf abgestellt ist, einen wechselseitigen finanziellen Ausgleich für die jeweils für den anderen Teil des Gesamt- raumes Stadt-Umland erbrachten Leistungen zu ermöglichen.

Auch wenn es noch befremdlich ist, die Stadt und „ihr“ Umland als eine räumliche Einheit sehen zu wollen, die raumfunktionale Situation und gesellschaftlichen Wandlungen erzwingen diese Sichtweise. Das folgende Kapitel will dies mit einer phasenhaften Betrachtung der Stadt-Umland-Thematik in Erinnerung bringen.

²³ Zu unterschiedlichen Abgrenzungsansätzen vgl. neben O. Boustedt (1960) (vgl. Fußn. 2) auch die Überlegungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1984).

6 Zum Wandel der Stadt-Umland-Thematik in den zurückliegenden drei Dekaden

6.1 Das Stadt-Umland-Problem in den 70er Jahren: Die Gebietsreform

Etwa um 1970 wurde in der damaligen Bundesrepublik der Suburbanisierungsprozess mit seiner massiven Bevölkerungsumschichtung nicht zuletzt von den betroffenen Städten empfindlich negativ als ein Prozess erheblicher und fortdauernder Bevölkerungsverluste wahrgenommen.

Verknüpft mit einer administrativen funktionalen Reform, die antrat, eine optimale Größe der Verwaltungseinheiten anzustreben, war die Gebietsreform eine zeitgemäße Antwort auf die neuen Problemlagen. Diese waren – zusammenfassend – aus allgemeinen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandlungen entstanden, begünstigt durch Entwicklungen im Verkehrs- und Nachrichtenwesen sowie die enger werdenden Verflechtungen einer arbeitsteiligen Wirtschaft und Gesellschaft, aber auch durch die Erwartungen an eine sich als Leistungsverwaltung verstehende Administration.

Insbesondere große und größere Städte waren als Siedlungseinheit mit der Industrialisierung über ihre überlieferten Stadtgrenzen hinaus gewachsen; Kernstadt und Nachbargemeinden bildeten nicht selten Lebens- und Wirtschaftsräume, in denen freilich die wirksamen kommunalen Grenzen die politischen Interessenunterschiede markierten.

Möglichkeiten zur Abhilfe sah man zu dieser Zeit in der Maßstabsvergrößerung der politischen Einheiten. Die Zentralen Orte mit ihren Verflechtungsbereichen schienen zudem – insbesondere aus der Perspektive der Raumordnung – ein geeignetes Raster für den Zuschnitt neuer Verwaltungseinheiten zu liefern, um damit Lebens- und Wirtschaftsräume sowie Planungs- und Verwaltungsregionen möglichst weit anzugleichen.²⁴

Hieraus ergaben sich im Stadt-Umland-Bereich Eingemeindungsbewegungen, die aus Sicht der jeweiligen Kernstadt als zu gering, aus Sicht der „bedrohten“ bzw. betroffenen Umlandgemeinden als zu weitgehend eingestuft wurden.²⁵

Auch wurden – beeinflusst von dem ursprünglich als städtebaulichem Strukturmodell konzipierten Regionalstadtmodell, in dem eine städtische Zentrenhierarchie eine (gedankliche) Analogie zum landesplanerischen zentralörtlichen System bildet – Entwicklungsvorstellungen artikuliert, die als Vorschläge oder gar Aufforderungen zur großzügigen Eingemeindung ausgelegt wurden und zu den Gegenvorstellungen der „Regionalkreise“ führten.²⁶

Eingemeindungen stehen mithin für den kaum erfolgreichen Weg, um in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts die Stadt-Umland-Frage in den Griff zu bekommen.

6.2 Das Stadt-Umland-Problem in den 80er Jahren: Der Verlust der komplexen regionalen Perspektive

Soweit Stadt-Umland-Verbände gegründet wurden, blieb deren Existenz mit dem Vorbehalt einer weiteren, die Verwaltungsgliederung belastenden administrativen Ebene konfrontiert. Zugleich ist unstrittig, dass sie Kernstadt und Umlandgemeinden verbinden und zwischen beiden auch ausgleichend wirken können. Allerdings haben funktionierende regionale Organisationen im Stadt-Umland-Bereich als „stark“ und damit als

²⁴ Kursorische Hinweise bei H.H. Blotevogel (1994).

²⁵ Hierzu im Überblick u.a. Knemeyer, F.-L. (1980), Thieme, W.; Prillwitz, G. (1981).

²⁶ Als regionale Beispiele sind zu nennen u.a. Verband Großraum Hannover, Umlandverband Frankfurt; allgemein G. Leipholz; Lincke, G. (1974).

potenzielle Konkurrenz sowohl im Verhältnis zu Kommunen wie zu staatlichen Ebenen zu gelten.²⁷

Von daher ist „politisch“ nachvollziehbar, in der Sache freilich wenig weitblickend, dass beispielsweise der Großraumverband Braunschweig aufgelöst, der Großraumverband Hannover deutlich gestutzt wurde, der Verband Kieler Umland durch die Spannungen zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden schließlich 1991 auseinander brach.²⁸ Besonders spektakulär war, dass der Ruhrsiedlungsverband Ruhrkohlenbezirk zunächst die ihm seit 1920 obliegenden Regionalplanungsaufgaben einbüßte und dann zu einer Art Service-Betrieb für die Gemeinden des Ruhrgebietes gewandelt wurde.²⁹

Diese mehr oder minder deutliche Abkehr von komplexen regionalen Ansätzen kann mit einem gewissen Stillstand in der räumlichen Planung parallelisiert werden. Dieser steht im Zusammenhang mit Trendbrüchen, die hier dahingehend zusammenzufassen sind, dass die Euphorie der Wachstumsphasen in eine ökonomische Abschwächung oder Stagnation umschlug und dies von einer demographischen Trendwende begleitet wurde. Insoweit standen bei Fragen der Siedlungs- und Stadtentwicklung mit der Innenentwicklung Themen wie Bestandspflege oder Brachenreaktivierung im Vordergrund. Damit war der Blick von regionalen Kooperationsanliegen oder -notwendigkeiten ab- und auf je individuelle kommunale Anliegen hingelenkt. Damit fand auch die überörtliche Querschnittsperspektive der Landesplanung kaum bedeutsame Resonanz.

6.3 Das Stadt-Umland-Problem in den 90er Jahren: Nachfrage nach interkommunalen Absprachen

In den 90er Jahren – zunächst etwas überdeckt durch die städtebaulichen und siedlungsstrukturellen Fragen im Zusammenhang mit der Einheit Deutschlands – gerieten die Kommunen durch äußere Rahmenbedingungen unter Druck. Zusammenfassend kann hier festgestellt werden, dass sowohl die Globalisierung (eigentlich handelt es sich aber um Globalisierungen)³⁰ zu benennen ist als auch, dass die von der Europäischen Union ausgehenden Einflüsse den Konkurrenzdruck zwischen den Gemeinden deutlich vermehrt und intensiviert haben. Nicht mehr die einzelnen Gemeinden, sondern die Regionen werden als Standorte wirtschaftlicher Aktivitäten identifiziert. Regionalmarketing oder Städtenetze sind geläufige Instrumente als Antwort auf diese veränderte Situation.

Ebenso kommt hinzu, dass Wandlungen in der Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur die Nachfrage nach Flächen ansteigen lassen und damit den Siedlungsdruck insbesondere in den Regionen großer und größerer Städte intensivieren. Dies, wie auch die Einsicht, Belange beispielsweise des ÖPNV nur noch kooperativ zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften bewältigen zu können, ließ ebenso das Interesse an formellen Kooperationsstrukturen wachsen. Als Beispiele sollen nur die Neugründung des Zweckverbandes Großraum Braunschweig (1992), die erneute Stärkung des Kommunalverbandes Großraum Hannover (1992) oder die Reform des Zweckverbandes Raum Kassel (1992) genannt werden.³¹ Bekanntere Bemühungen der institutionell-organisatorischen Stärkung einer Stadt-Umland-Zusammenarbeit dürften derzeit in der Region Stuttgart³² zu sehen sein; andererseits ist die Länderfusion Berlin-Brandenburg, die in der Sache wesentlich auch ein Stadt-Umland-Problem beinhaltet, vorerst gescheitert.

²⁷ Vgl. z.B. Prieb, A. (1999).

²⁸ Vgl. Prieb, A. (1999).

²⁹ U.a. Fürst, D.; Knieling, J. (1992).

³⁰ im Sinne K. Robertson (1995) treffender als „Glokalisierung“ zu benennen.

³¹ Prieb, A. (1999).

³² U. a. Ensslin, R. (1999).

Neben solche formellen Verbandsstrukturen treten häufiger informelle und freiwillige, konsensorientierte Kooperationen.³³ Insbesondere die als Stadtmarketing bezeichneten Überlegungen zu einer zeitgerechten Stadtentwicklung³⁴ oder Bemühungen darum unterstreichen die Notwendigkeit einer Stadtgrenzen überschreitenden Problemsicht, Einbindung und Zusammenarbeit. „Notwendig sind regionale Entwicklungskonzepte und stärker regionalorientierte Planungsentscheidungen ... Dabei wird immer häufiger eine Erweiterung außerhalb der bisherigen Regionsgrenzen erforderlich“.³⁵

Im Kern – und dies könnte die Fortentwicklung in eine andere Phase des Umganges mit der Stadt-Umland-Problematik anzeigen – scheint sich der organisatorische Umgang mit der Gestaltung dieser Thematik neu zu entwickeln. Galt bis dahin, der Regionalisierung der Lebensweisen in der Gesellschaft bevorzugt durch eine raumstrukturelle Gestaltung zu begegnen³⁶, tritt nun eine Sichtweise hinzu, die Formen gesellschaftlicher Steuerung aufnimmt. Mit dem dafür verwandten Begriff der „regional governance“³⁷ wird ausgedrückt, dass sich nun gebietskörperschaftlich orientierte sowie funktionalnetzformige Handlungsmuster zu einer anderen Form regionaler Kooperation zu überlagern beginnen. Dabei könnten zwei Aspekte von einer gewissen Bedeutung sein. Zum einen wird die Notwendigkeit zunehmen, Gemeinschaftserfordernisse gemeinsam zu definieren³⁸, zum anderen – und dies verweist auf „regional governance“ – kann es nicht um institutionelle Verfasstheiten von Netzwerken gehen, sondern um die Ausformung der gesamten regionalen Steuerungsstrukturen.³⁹

Die Einsicht in regionale Kooperation in den städtischen Umlandbereichen wird von zwei Sachlagen – einer räumlichen und einer finanziellen – begleitet.

So sind die städtischen Räume von veränderten Aufgabenstellungen bzw. von Langfristwirkungen früherer Maßnahmen erfasst. Vor allem wurden die Siedlungsstrukturen disperser; die bauliche wie demographische Entwicklung konzentrierte sich nicht mehr auf die in Achsensystemen gelegenen Zentren, sondern verlagerte sich in die Achsenzwischenräume. Damit blieb der Privatwagen ein notwendiges Verkehrsmittel, das allenfalls auf Teilmärkten – wie den Pendlerverkehren – durch den ÖPNV substituiert werden konnte. Allerdings dürfte die Suburbanisierung von Arbeitsplätzen in gewerblichen wie Dienstleistungssektoren hier kontraproduktiv gewirkt haben. Jedoch forcierte die Streuung von Einkaufs- wie Freizeiteinrichtungen, die sich in ihrer Standortwahl nicht zwingend von gegebenen Zentrenstrukturen beeinflussen lassen, gleichermaßen die Dispersion stadträumlicher Strukturen wie ihrer Verknüpfung durch den Individualverkehr. Damit kam es zu einer stärkeren Wahrnehmung überörtlicher Problemfelder und landesplanerischer Erfordernisse u.a. bei der Standortfestlegung zentraler Funktionsstandorte außerhalb „klassischer“ zentraler Standorte.

Diese siedlungsstrukturelle Entwicklung mit dem zentral-peripheren Modell einer Stadtregion – mit einer Kernstadt als Motor der Gesamtentwicklung und einem nach Intensitäten der Anbindung gliederbaren Umland – hat aber auch andere Interpretationen gefunden. Seit Sieverts (1997) wird dieser Raum auch als „Zwischenstadt“ bezeichnet. Darin kommt zum Ausdruck, die durch die Suburbanisierung entstandenen Strukturen nicht negativ zu bewerten, sondern in ihnen aus der stadträumlichen Gesamtsicht

³³ Vgl. u.a. M. Huebner (1997).

³⁴ U.a. J. Polotzek (1993), I. Helbrecht (1994), M. Konken (1996).

³⁵ Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1993): 9.

³⁶ Diese Bemühungen wurden mit dem Begriff „Dezentrale Konzentration“ etikettiert (z. B. M. Bose 2001), dem dann das Leitbild „Zwischenstadt“ (Th. Sieverts 1997) entgegengesetzt wurde.

³⁷ Vgl. u.a. ARL (2002), Fürst (2001), Fürst (2003).

³⁸ siehe u.a. D. Fürst (2001a).

³⁹ Vgl. A. Benz (2001).

„netzförmige Muster der Aktionsräume“⁴⁰ zu erkennen. Die Hinwendung zu einer positiven Bewertung von Agglomerationsräumen könnte zudem durch regionalpolitische Perspektivänderungen dann unterstützt werden, wenn durch Maßnahmen der EU-Regionalpolitik wie durch Akzentuierung einer ökonomischen Wachstumspolitik (anstelle der Ausgleichspolitik) Agglomerationsräume (wieder) stärker gefördert werden.⁴¹

Ein weiterer Gedanke sollte nicht übersehen werden. Denn die als Zwischenstadt benannte stadträumliche Wirklichkeit in Deutschland, nicht ungern auch als Übernahme städtebaulicher Amerikanismen verstanden, ist Ausdruck gesellschaftlicher Veränderungen. Diese sind durch eine Schwächung der soziologischen „Gemeinschaft“ zugunsten von Individualismus, Privatismus oder Pluralismus bestimmt. Dies hat in den stadträumlichen Veränderungen seinen sichtbaren Niederschlag gefunden. Mit diesem individuell bestimmten Wandel der Lebensstile geht u. U. gar eine solche des Staatsverständnisses einher. Jedenfalls vermag Holzner diesen Aspekt nachdrücklich darzulegen, wenn er zusammenfasst: „In den USA wurde gleich zu Beginn ihrer Geschichte eine ‚demokratische‘ Landschaft geplant und ... konkretisiert. Hier sollten alle Staatsbürger durch eigenen Landbesitz an der Staatsmacht der neuen *Nation of Democracy teilhaben*. In Deutschland dagegen galten Hierarchien und Reglementierung zur Schaffung einer kommunitären Landschaft als vorrangiges Ziel“.⁴²

Schließlich treffen diese ökonomischen, sozialen und demographischen Wandlungen und Ansprüche an die Standorte im städtischen Raum auf ein kommunales Finanzsystem, das nicht den notwendigen regionalen Kooperationen entsprechend strukturiert ist. Die einzelnen Gemeinden können nicht immer angemessen für ihre tatsächlichen Aufgaben mit finanziellen Ressourcen ausgestattet werden.⁴³ Diese Engpasssituation spiegelt sich zum einen in einer derzeit generellen Diskussion um die Neufassung des kommunalen Finanzausgleichs, zum anderen in der gedanklichen Neubelebung des Konnexitätsprinzips, das eine Übernahme von Aufgaben durch die Kommune mit der gesicherten Finanzierung verknüpft.

7 Zu Kooperationen im Stadt-Umland

In den zurückliegenden drei Dekaden hat sich die Stadt-Umland-Frage jeweils sehr unterschiedlich gestellt. Wenn aktuell die Kooperation akzentuiert wird, scheint dies Ausdruck unterschiedlicher Einflussfaktoren zu sein: Hierzu zählen inter- und supranationale Veränderungen, Rückgang öffentlicher Finanzmittel, Rückzug staatlicher Einflussnahme und Betonung sog. endogener Kräfte oder Wandlungen in der Raumorganisation der Gesellschaft. Landes- und Regionalplanung streben dabei an, durch Methodenwandel von nur planerischer Festlegung zu stärker mediativen Tätigkeit diesen Veränderungen gerecht zu werden und zwischen den raumwirksamen Akteuren zu moderieren. Auch ist der Gedanke zu verfolgen, ob und inwieweit ein städtischer Umlandbereich noch aus der Kernstadt gedacht und gedeutet werden kann und das „klassische“ zentralörtliche System als Ordnungs- wie Entwicklungsinstrument im städtisch verdichteten Raum noch angemessen ist.⁴⁴

Nun ist keineswegs der Eindruck zu verfestigen, interkommunale Kooperation sei etwas Neues. Prinzipiell besteht sie seit der Funktionstrennung zwischen Stadt und Um-

⁴⁰ B. Adams (2002): I).

⁴¹ Zu theoretischen Hinweisen vgl. u.a. P. Krugman (1998)

⁴² L. Holzner (2000): 121)

⁴³ Mit unterschiedlichen Akzentuierungen z. B. die Beiträge in Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (1995) grundsätzlich auch Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1992).

⁴⁴ Vgl. auch U. Ante u.a. (2001) oder H. H. Blotevogel (Hrsg.) (2002) .

land. Denn die Entstehung städtischer Siedlungsformen ist mit Abhängigkeiten vom Umland verbunden. Aus raumfunktionaler Sicht mag allenfalls neu sein, dass Funktionstrennungen sich nicht mehr nur im Verhältnis Kernstadt-Umland abgrenzen lassen, sondern sich das Umland selbst zu einem eigenständigen Funktionenstandort entwickelt.

Doch auch in einem engeren, auf die gemeindlichen Institutionen bezogenen interkommunalen Kooperationsverständnis zeigt die Empirie, dass zwischengemeindliche Zusammenarbeit kein Novum ist. Auffallendes Merkmal der bislang üblichen Kooperationen ist freilich, dass eher eindimensionale Probleme, mithin klar umreißbare Aufgabenfelder, zum Gegenstand gemeinsamen Handelns gemacht worden sind. Für die Anliegen koordinierter Entwicklungsplanungen oder -strategien in einem regionalen Kontext reichen die bislang üblichen „Zweckzusammenschlüsse“ wohl eher nicht aus.

Die notwendigen interkommunalen Zusammenarbeiten erscheinen aber dann, wenn sie einzelne überschaubare Aufgaben übersteigen und komplexere Handlungsweisen bzw. Lösungsansätze anstreben, von zwei Zwängen begrenzt: Interkommunale Kooperation für komplexere Problemlösungen tangiert sehr schnell das hohe Gut kommunaler Selbstverwaltungsgarantie, oder sie sieht sich der Grenze freiwilliger Finanzleistungen an andere Gebietskörperschaften ausgesetzt.

Der Weg zur interkommunalen Kooperation weist in eine grundsätzlich positive Richtung gemeindlichen Entwicklungshandelns mit dem Ziel, seine notwendige Maßstabsvergrößerung einvernehmlich zu ermöglichen. Diese Vergrößerung muss gemeindliche Eigenständigkeit grundsätzlich bestehen lassen, denn die (kleine) Gemeinde ist eben auch ein notwendiger Identifikationsort der Bürger. Dies gilt zumal dann, wenn aktuell „bürgerschaftliches Engagement“ oder „aktive Bürgerschaft“ eingefordert werden. Abgesehen von der zeitlichen Parallele dieses Verlangens mit einer Erosion wichtiger gesellschaftlicher Integrationsmechanismen (Arbeitsmarkt, sozialstaatliche Sicherungssysteme, demokratische Institutionen des politischen Systems) bleibt die Notwendigkeit eines identitätsbezogenen regionalen Bezuges bestehen. Soll der engagierte Bürger durch Selbstorganisation, Partizipation oder gemeinwohlorientiertes Handeln gewissermaßen als Problemlöser funktionieren, dann müssen ihm definierte Handlungsfelder zugestanden werden, die eher im Identifikation ermöglichenden Mikrobereich angesiedelt sind.

Ob freilich dieses Bürgerengagement auf zwischengemeindliche Kooperationen auszuweiten wäre, bleibt fragwürdig. Zum einen spricht die inhaltliche Komplexität der gemeinsam zu bewältigenden Entwicklungsfragen gegen eine solche Übertragung, sofern diese denn tatsächlich mehr als nur symbolische Politik sein soll. Zum anderen scheinen die für die Zukunft notwendigen institutionellen Reformen, ohne die kommunale Kooperation im regionalen Kontext losgelöst von Initiativ-, Steuerungs- und Kontrollkompetenz bliebe, notwendig.

Dabei muss das grundsätzliche Anliegen zwischengemeindlicher Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich anstreben, sich willentlich für diese zukünftigen Anforderungen zu rüsten, indem

- räumliche,
- politisch-organisatorische und
- administrative

Strukturen mit dem Ziel geschaffen werden, die sozio-ökonomisch abgelegte Raumorganisation der Gesellschaft mit ihrer politisch-administrativen Gliederung in größere Übereinstimmung zu bringen. Dies ist kein Selbstzweck, sondern Ausdruck des raum-

planerischen Anliegen, einer Gesellschaft die ihr angemessene räumliche Ordnung zu gestalten. Dabei ist wohl in Kauf zu nehmen, dass „gleichwertige Lebensverhältnisse“ im städtischen Raum kaum anzustreben sind, da sie im Kommunalraum praktisch bedeutungslos sind. Hingegen muss es Anliegen auch landesplanerischen Bemühens sein, den raumwirksamen Akteuren im Kommunalraum stärker ihre regionale Bindung zu verdeutlichen und diese zu praktizieren.

Literatur

- Adams, B. (2002): Raumentwicklung in Stadtregionen: Einführung. In: Informationen zur Raumentwicklung H 9, I–III.
- Ante, U.; Pinkwart, W.; Schliesky, U. (2001): Rahmenbedingungen und wechselseitige Verflechtung in Stadt-Umland-Bereichen schleswig-holsteinischer Ober- und Mittelzentren (SHGT Stadt-Umland-Untersuchung) als Grundlage finanzieller Konsequenzen für ein Finanzausgleichssystem. Arbeitshefte des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages; 14. Kiel.
- Aring, J. (1999): Suburbia – Posturbia – Zwischenstadt: Die jüngere Wohnsiedlungsentwicklung im Umland der großen Städte Westdeutschlands und Folgerungen für die Regionale Planung und Steuerung. (ARL : Arbeitsmaterial; 262). Hannover.
- ARL (Hrsg.) (1960): Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland. Forschungs- u. Sitzungsberichte; XXII. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (1965): Studien zum Problem der Trabantenstadt (Teil 1). Forschungs- u. Sitzungsberichte; XXVI. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (1968): Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland 1961. Forschungs- u. Sitzungsberichte; XXXII. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (1974): Stadt-Land-Beziehungen und Zentralität als Problem der historischen Raumforschung. Forschungs- u. Sitzungsberichte; 88. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (1975): Beiträge zum Problem der Suburbanisierung. Forschungs- u. Sitzungsberichte; 102. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (1975a): Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland 1970. Forschungs- u. Sitzungsberichte; 103. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (1977): Verkehrstarife als raumordnungspolitisches Mittel. Forschungs- u. Sitzungsberichte; 120. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (1978): Beiträge zum Problem der Suburbanisierung (Teil 2): Ziele und Instrumente der Planung im suburbanen Raum. Forschungs- u. Sitzungsberichte; 125. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (1980): Ballung und öffentliche Finanzen. Forschungs- u. Sitzungsberichte; 134. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (1981): Empirische Studien zur Rolle der öffentlichen Finanzen in Ballungsräumen Teil 1. (Arbeitsmaterial; 29). Hannover.
- ARL (Hrsg.) (1984): Agglomerationsräume in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Modell zur Abgrenzung und Gliederung. Forschungs- und Sitzungsberichte; 157. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (2001): Erscheinungen, Wirkungen und Steuerungsmöglichkeiten von Suburbanisierungsprozessen. Arbeitsmaterial; 276. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (2002): Regional Governance: New Models of Self-Government in the European Community. Studies in Spatial Development; 2. Hannover.
- Banner, G. (1989): Modernisierung und Rationalisierung der Kommunalverwaltung aus politischer Sicht. In: Ztschr. f. Kommunalfinanzen Jg. 39 (6), S. 122–127.
- Ders. (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. In: Verwaltungsführung, Organisation, Personal Jg. 13 (1), S. 6–11.
- Ders. (1994): Neue Trends im kommunalen Management. In: Verwaltungsführung, Organisation, Personal Jg. 6 (1), S. 5–12.
- Ders. (1996): Kommunale Dienstleistung zwischen Gemeinwohlaufrag, Bürgerschaft und Markt. In: M. Niehaus (Hrsg.): Kommunale Selbstverwaltung. Europäische und nationale Aspekte. Berlin, S. 81–106.
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1992): Finanzausgleichsrelevante Probleme zwischen Stadt und Umland. München (Mskr.).
- Benz, A. (2001): Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“ in Stadtregionen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 40. Jg. H II, S. 55–71.

- Blotevogel, H. H. (1994): Zentrale Orte. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 1117–1124.
- Ders. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes. ARL: Forschungs- und Sitzungsberichte; 217. Hannover.
- Bose, M. (2001): Raumstrukturelle Konzepte für Stadtregionen. In: Brake, K., J. Dangschat u. G. Herfert (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland: Aktuelle Tendenzen. Opladen, S. 247–260.
- Boustedt, O. (1953): Die Stadtregionen. In: Allg. Statistisches Archiv, 37 (1), S. 13–26.
- Boustedt, O. zusammen mit G. Müller u. K. Schwarz (1968): Zum Problem der Abgrenzung von Verdichtungsräumen unter Berücksichtigung der Möglichkeiten zur Messung von Verdichtungsschäden. (Mitt. aus dem Inst. f. Raumordnung; 61). Bad Godesberg.
- Braun, S. (2002): Der engagierte Bürger in der modernen Bürgergesellschaft. www.newsletter.stadt2030.de.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (1995): „Die Reform der Kommunal Finanzen“. In: Informationen zur Raumentwicklung H 8/9.
- Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (1996): „Stadt-Umland-Beziehungen. Konfliktpotentiale und Konfliktlösungsansätze“. In: Informationen zur Raumentwicklung H 4/5.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1993): Zukunft Stadt 2000 Abschlussbericht. Bonn.
- Ensslin, R. (1999): Erfahrungen mit dem Verband Region Stuttgart. In: G. Curdes (Hrsg.): Zukunftsfähige Entwicklung des Aachener Raumes: Nachhaltigkeit und Regionalorganisation – Auf der Suche nach einem regionalen Leitbild. Aachen, S. 73–82.
- Fürst, D.; Knieling, J. (1992): Kommunalverband Ruhrgebiet: Geschichte, Organisation, Aufgaben. Essen.
- Fürst, D. (2001): Stadt-Umland-Kooperation als Kommunikation. In: Volksheimstättenwerk – Forum Wohneigentum 3, S. 159–163.
- Ders. (2001a): Einführung: Die Stadt und Region. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 40. Jg. II, S. 5–11.
- Ders. (2001b): Stadt und Region – Schwierigkeiten, die regionale Selbststeuerung nachhaltig zu machen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 40. Jg. H II, S. 84–96.
- Ders. (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. In: Informationen z. Raumentwicklung H 8/9, S. 441–450.
- Garlichs, D. (1980): Grenzen staatlicher Infrastrukturpolitik. Königstein.
- Hallbauer, W. (1958): Strukturwandel in Stadt und Umland. – ARL – Abh. 34. Bremen-Horn.
- Heinz, W. (Hrsg.) (2000): Stadt und Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Schr. d. Deutschen Instituts für Urbanistik; 93. Stuttgart u.a.
- Helbrecht, I. (1994): „Stadtmarketing“. Konturen einer kommunikativen Stadtentwicklungspolitik. Basel u.a.
- Holzner, L. (2000): Kommunitäre und ‚demokratisierte‘ Kulturlandschaften: Zur Frage der sogenannten ‚Amerikanismen‘ in deutschen Städten. In: Erdkunde Jg. 54, S. 121–134.
- Hübler, K. u.a. (1980): Zur Problematik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. – Veröff. d. ARL – Abh. 80. Hannover.
- Huebner, M. (1997): Moderation als Instrument der Kontextsteuerung im Prozess einer kooperativen Regionalplanung. In: Raumforschung u. Raumordnung 55 (4/5), S. 279–287.
- Kiepe, F. (1996): Die Stadt und ihr Umland. Zur Notwendigkeit der Bildung von Stadtregionen. In: Informationen zur Raumentwicklung H 4/5, S. 307–316.
- Knemeyer, F.-L. (1980): Gebietsreform und Landesplanung. In: Die kommunale Gebietsreform, Bd. 5,1. Baden-Baden.
- König, R. (1958): Grundformen der Gesellschaft. In: Die Gemeinde, Reinbek bei Hamburg.
- Konken, M. (1996): Stadtmarketing: eine Vision wird Realität. Limburgerhof.
- Krugman, P. (1998): What’s New About the New Economic Geography? In: Oxford Review of Economic Policy Bd. 14, No 2, S. 7–17.
- Kunzmann, K. (2001): Welche Zukünfte für Suburbia? Acht Inseln im Archipel der Stadtregionen. In: Brake, H.; Dangschat, J.; Herfert, G. (Hrsg.) (2001): Suburbanisierung in Deutschland: Aktuelle Tendenzen. Opladen, S. 213–222.
- Leipholtz, G.; Lincke, G. (1974): Die Regionalstadt. (Schr. d. Deutschen Instituts f. Urbanistik; 48). Berlin.

- Müller, W. u.a. (1993): Die Auswirkungen des Europäischen Binnenmarktes auf die regionale Finanzstruktur. ARL: Beiträge; 128. Hannover.
- Nassmacher, H.; Nassmacher, K.-H. (1999): Kommunalpolitik in Deutschland. Opladen.
- Norton, A. (1997): International Handbook of Local and Regional Government: Comparative Analysis of Advanced Democracies. Cheltenham et al.
- Pollotzek, J. (1993): Stadtmarketing: Notwendigkeiten, Möglichkeiten und Grenzen der kommunalen Marketingkonzeption. Nürnberg.
- Priebs, A. (1999): Das Reformmodell „Region Hannover“. In: G. Curdes (Hrsg.): Zukunftsfähige Entwicklung des Aachener Raumes, S. 83–104.
- Robertson, K. (1995): Globalisation: Time – Space and Homogeneity – Heterogeneity. In: M. Featherstone et al. (eds.): Global Modernisation. London, S. 25–68.
- Rudzio, W. (1996): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.
- Sieber, J. (1980): Räumliche Wirkungen der Gemeindefinanzreform auf den kommunalen Steuerhaushalt 1970-1975 – dargestellt an den Ballungsräumen Bayern. Arbeitsmaterial; 30. Hannover.
- Sieverts, Th. (1997): Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Bauwelt – Fundamente; 118. Braunschweig (3. Aufl. 1999).
- Sieverts, Th. (2001): Die Regionale als Mobile. Ein Beitrag zu einer gestaltenden Regionalplanung. In: Brake, H.; Dangschat, J.; Herfert, G. (Hrsg.) (2001): Suburbanisierung in Deutschland: Aktuelle Tendenzen. Opladen, S. 235–246.
- Thieme, W.; Prillwitz, G. (1981): Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform. Baden-Baden.
- Treuner, P. u. a. (1994): Abschätzung der räumlichen Verteilung öffentlicher Finanzströme. ARL: Beiträge; 127. Hannover.
- Wagner, S. (1980): Zukunftsaspekte der Verwaltung. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 48. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1980 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Berlin.

Dieter Witt, Karin Roskopf*

Möglichkeiten und Grenzen von Raumbilanzen zur Beschreibung und Bewertung von Stadt-Umland-Beziehungen

Gliederung

- 1 Stadt-Umland-Beziehungen im generellen Kontext
 - 2 Entwicklung von Raumbilanzen als Instrument zur Analyse von Stadt-Umland-Beziehungen
 - 2.1 Ziel und methodisches Vorgehen
 - 2.2 Ableitung von Raumkonten als Input von Raumbilanzen
 - 2.3 Unlösbarkeit einer hinreichenden Abbildung der Wirklichkeit in Raumkonten
 - 3 Zugang zur Stadt-Umland-Problematik über einen Kooperationsansatz
 - 3.1 Netzwerke als Grundlage von Kooperationen
 - 3.2 Vorgehen beim „Kooperationsansatz“,
- Literatur

1 Stadt-Umland-Beziehungen im generellen Kontext

Eine Stadt steht mit ihrem Umland in vielfältigen Wechselbeziehungen. Mit zunehmender Arbeitsteilung entstand eine immer größere Verflechtung zwischen einer Stadt und ihrem Umland, was bereits der Agrarökonom Johann-Heinrich von Thünen im Jahr 1826 formulierte (v. Thünen 1826; Henkel 1999: 354):

„Stadt und Land üben in Beziehung auf den Wohlstand eine stete, nie ruhende Wechselwirkung aufeinander aus. Beide sind innig miteinander verflochten, und nur Beschränktheit der Einsicht kann wännen, den Wohlstand des einen Teils auf Kosten des anderen heben zu können.“

Aus Beziehungen zur Versorgung der Bürger in der Stadt durch die Landwirte aus dem Umland entwickelten sich soziale Beziehungen und auch Abhängigkeiten. Die weitere Entwicklung führte zum Aufbau von technischen, kulturellen, religiösen und politischen Beziehungen. Mittlerweile ist der Verflechtungsgrad in vielen Bereichen sehr hoch, die Idee einer von ihrem Umland autonomen Stadt ist schlechthin nicht vorstellbar; die Übergänge sind fließend, Stadt und Umland bilden ein Kontinuum und sind nur schwer voneinander zu unterscheiden. Der Lebensraum der Menschen ist nicht auf die Stadt beschränkt, sondern hat sich auf die (Mit-)Nutzung der umgebenden Fläche ausgeweitet.

Eine Stadt mit ihrem Umland bildet ein abgrenzbares Gebiet. Partzsch bezeichnet als Region Räume engerer Verflechtung und gegenseitiger Ergänzung von weiterreichenden und höherrangigen Funktionen (Partzsch 1970). Eine Region kann sich beispielsweise durch ihre Inhomogenität und Vielseitigkeit des Erscheinungsbildes, dafür aber durch die Homogenität ihrer interregionalen Aufgaben und ihrer gemeinsamen Entwick-

*Die Verfasser danken Ulrich Ante, Christian Breu, Claudia Eckstaller, Peter Lintner, Wolfgang Pinkwart und Jürgen Weber für wertvolle Anregungen. Für Unterstützung bei der Erstellung der Endfassung des Artikels Dank auch an Hilmar Sturm und Bastian Goßner.

lung auszeichnen (Isbary 1971). Eine Region kann auch als ein durch eine gemeinsame Wahrnehmung gekennzeichnete Teilraum innerhalb eines Gesamttraumes definiert werden (Brunotte 2002). Der Begriff der Region lässt insgesamt sehr große Interpretationsmöglichkeiten (Sinz 1995). Daher kann auch das Ganze, das eine Stadt und ihr Umland zusammen bilden, als Region bezeichnet werden, etwa als kleinste Abgrenzung dieses Begriffs.

Es lassen sich verschiedene Typen von Stadt-Umland-Beziehungen charakterisieren (Danielzyk 2001: 6):

- Stadt-Umland-Beziehungen in großen Agglomerationsräumen
- „Städte auf dem Land“
- Verhältnis von Metropolen und ländlichen Räumen in großräumigen/überregionalen Beziehungen.

Die Stadt-Umland-Beziehungen in großen Agglomerationsräumen sind durch höhere Komplexität gekennzeichnet. Prinzipiell bedingen Versorgungsaufgaben die Infrastruktur; ein größeres Angebot an Infrastruktur vermag höhere Versorgungsstufen zu ermöglichen, was eine größere Zahl an Austauschbeziehungen bedingt. Im Weiteren wird nur auf die ersten beiden Typen von Beziehungsformen eingegangen.

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) hat bereits viele Initiativen gestartet, die sich mit der quantitativen und qualitativen Dimension von Urbanisierung und deren Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit von einzelnen Regionen beschäftigen (siehe etwa ARL 1998, 1999). Eine weitere Auseinandersetzung mit Stadt-Umland-Beziehungen erscheint aufgrund politischer und auch wirtschaftlicher Entwicklungen erforderlich. Die Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL setzte eine Arbeitsgruppe zum Thema „Interkommunale Kooperation im Stadt-Umland-Bereich“ ein, deren Ziel es war, neue (Denk-)Horizonte zu eröffnen, um innovatives Gedankengut in die langjährige Diskussion um Stadt-Umland-Beziehungen zu bringen. Die vorliegende Abhandlung entstand im Rahmen der Teilgruppe „Raumbilanzen für Stadt-Umland-Beziehungen“.

Die bisherige Diskussion der Praxis um Stadt-Umland-Beziehungen ist häufig, insbesondere in der Kommunalpolitik, geprägt von einem Denken in kurzfristigen Kosten-Nutzen-Kategorien einzelner Gemeinden oder Städte. Das wissenschaftliche Ziel ist eine Versachlichung der Diskussion; zu diesem Zweck sollte ein Schema für die Klassifikation dieser Beziehungen erstellt werden.

2 Entwicklung von Raumbilanzen als Instrument zur Analyse von Stadt-Umland-Beziehungen

2.1 Ziel und methodisches Vorgehen

Raumbilanzen sind ein Instrument zur Beschreibung und Bewertung von Stadt-Umland-Beziehungen, die als Planungsinstrument einen übergreifenden Ansatz erfordern, also eine punktuelle Betrachtung von Stadt oder Umland aufgeben. Die Idee von Raumbilanzen weist Ähnlichkeiten zum Aufbau und Vorgehen bei Ökobilanzen auf, der in einer ISO-Norm formuliert ist. Demnach setzt sich der Entstehungsprozess einer Ökobilanz aus den vier Schritten Zieldefinition, Sachbilanzerstellung, Wirkungsabschätzung und Ergebnisauswertung zusammen.¹ In Anlehnung an dieses Konzept wird im Folgenden die *Zieldefinition* für eine Raumbilanz erläutert. Das Ziel ist eine möglichst umfassende Bestandsaufnahme von Stadt-Umland-Beziehungen, indem die Beziehungen ei-

¹ Vgl. ISO-Norm 14040 von 1994; Quelle: <http://www.iso.org>.

ner Stadt zu ihrem Umland zueinander in Relation gesetzt werden. Es soll die Vielfalt der Beziehungen, ausgehend von einer ökonomischen Betrachtungsweise, erfasst und systematisiert werden. Im Vordergrund dieses Beitrages steht eine Beziehungsanalyse und keine Wertanalyse, die in einer konkreten Raumbilanz das Herzstück bilden müsste. Die *Sachbilanz* enthält die in einer deduktiven Vorgehensweise analytisch-theoretisch ermittelten Beziehungsfelder zwischen einer Stadt und ihrem Umland, deren Elemente – soweit möglich – zu quantifizieren sind. In einer *Wirkungsabschätzung* ist die Vielfalt der Einzelergebnisse einer Sachbilanz einer überschaubaren Anzahl von Kategorien zuzuordnen. Während es bei einer Ökobilanz um Auswirkungen geht, die ein Betrieb auf die natürliche Umwelt hat, liegt bei einer Raumbilanz der Schwerpunkt auf den Beziehungen zwischen einer Stadt und ihrem Umland. Es soll der Versuch unternommen werden, die jeweiligen Wirkungen auf die Stadt oder das Umland etwa beim Zu- oder Wegzug von Menschen und bei einem bestimmten Beziehungsgeflecht zu eruieren. Im vierten und letzten Schritt einer Raumbilanzanalyse müssen die *Ergebnisse* der bisherigen Schritte transparent und nachvollziehbar zusammengeführt werden.

Im Folgenden werden Ressourcen als mögliche Ausgangspunkte für Raumbilanzen betrachtet und differenziert, bevor eine Matrix als Grundlage eines möglichen Kontenrahmens einer Raumbilanz konzipiert wird. Auch andere Ordnungskriterien sind denkbar, so zum Beispiel Güterarten (produzierte Güter) nach Bestands- und Stromgrößen, Beziehungstypen nach menschlichen Lebensbereichen (Arbeit, Familie, ...), Kultursachbereiche (das Politische, das Religiöse, die Kunst, das Ökonomische usw.). Von Ressourcen auszugehen, hat den Vorteil, dass der (insbesondere ökologische) Nachhaltigkeitsgedanke darin offensichtlicher wird als bei anderen Ausgangspunkten.

Natürliche Ressourcen sind von künstlichen Ressourcen zu unterscheiden. Zu den natürlichen Ressourcen zählen unbelebte, zum Beispiel Boden, Luft, Wasser und Energieträger, während Flora und Fauna belebte Ressourcen sind. Künstliche Ressourcen materieller Art sind Energie- und Wasserversorgungsanlagen, Entsorgungseinrichtungen, Bildungseinrichtungen, Forschungseinrichtungen oder Verkehrswege. Hiervon zu unterscheiden sind die immateriellen Ressourcen, die in personelle (z. B. Bildung, geistiges Potenzial, Arbeitskräfte), institutionelle und kulturelle Ressourcen (z. B. Sozialleben, Gemeinschaftsleben) differenziert werden können (Witt 1977). Im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung (Hauff 1987)² ist weiterhin zu unterscheiden in regenerierbare und nicht regenerierbare Ressourcen. Ressourcen sind zwischen einer Stadt und ihrem Umland ungleich verteilt, was bei der Analyse der Beziehungsfelder eine wichtige Rolle spielt und auch Art und Maß von etwa angemessen erscheinenden Ausgleichsmaßnahmen beeinflusst.

Grundsätzlich spielt bei diesen Austauschbeziehungen die Mobilität der Menschen eine wesentliche Rolle (auf der Grundlage einer umfangreichen empirischen Erhebung siehe hierzu Zängler 2000). Eine größere Mobilität führt in der Regel zu mehr Aktivität des Menschen außerhalb seines engeren Lebensraumes, das heißt für den Landbürger in der Stadt, für den Stadtbürger auf dem Land, da sich dem Menschen durch wachsende räumliche Unabhängigkeit neue Wege beispielsweise in der Freizeit oder bei der Wahl des Arbeitsplatzes erschließen. Insgesamt haben sich die Mobilitätsmöglichkeiten in den letzten Jahrzehnten erheblich vergrößert. Die Zunahme des Individualverkehrs führte dazu, dass viele Menschen heute mobiler als früher sind, für einige allerdings hat sich die Mobilität bedingt durch einen partiellen Abbau des öffentlichen Personenverkehrs verschlechtert. Zudem führt immer weiter anwachsendes Verlangen nach individueller

² Eine nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht mehr befriedigen können.

Mobilität heute oft zur Verringerung der Gesamtmobilität. Waren früher die Aktivitätsfelder des Menschen im Wesentlichen auf einen Ort beschränkt, so hat die Mobilität dazu beigetragen, dass die Befriedigung der so genannten *Daseinsgrundfunktionen* in der heutigen Zeit an verschiedenen Orten erfolgt.

In den Diskussionen der Arbeitsgruppe wurde ein Rückgriff auf die Daseinsgrundfunktionen der sog. Münchner Schule der Sozialgeographie als Basis für einen Kontenrahmen, also eine Grundstruktur für Raumbilanzen, für möglich und brauchbar erachtet, da es sich hierbei um ein leicht verständliches, klar gegliedertes, aber trotzdem umfassendes Konstrukt zur Erfassung menschlicher Aktivität handelt. Unter Daseinsgrundfunktionen sind solche menschlichen Tätigkeiten zu verstehen, die allen sozialen Schichten immanent, massenstatistisch erfassbar, räumlich und zeitlich messbar sind und sich raumwirksam ausprägen (Maier et al. 1977). Ruppert und Schaffer zählen hierzu: sich fortpflanzen und in Gemeinschaft leben, wohnen, arbeiten, sich versorgen, sich bilden und die Verkehrsteilnahme (Ruppert; Schaffer 1969: 205 ff.). Partzsch ergänzt diese Systematik um die Daseinsgrundfunktion „Sich erholen“ (Partzsch 1970). Maier et al. verkürzen diese Systematik auf die Funktionen Wohnen, Versorgen, Freizeit, Verkehr und Arbeit (Maier et al. 1977). Dieser Systematik wird im Weiteren gefolgt.³

Die Austauschbeziehungen zwischen Menschen können als Ebenen von Stadt-Umland-Beziehungen bezeichnet werden. Es sind diejenigen Bereiche, in denen Abhängigkeiten zwischen einer Stadt und ihrem Umland bestehen. Exemplarisch seien genannt: Ökonomie, Politik, Kultur, Natur und Ökologie, Technik, Recht, Medizin, Sport, Bildung und Sprache sowie Religion. Das Ziel ist es, die einzelnen Aktivitäten des Menschen diesen Ebenen zuzuordnen, wobei Ausgangspunkt menschliche Bedürfnisse sind, die als Daseinsgrundfunktionen in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt werden (Partzsch 1970). Einen ähnlichen Ansatz verfolgten Kanatschnig et al., die sieben Lebensbereiche (Daseinsgrundfunktionen) auf vier Raumstrukturebenen (Siedlungsstruktur, Arbeitsstättenstruktur, Landschaftsstruktur und Infrastruktur) übertragen haben (Kanatschnig; Fischbacher; Schmutz 1999).

Daraufhin sollen die Stadt-Umland-Beziehungen im Hinblick auf ihre Grundfunktionen der Individuen analysiert werden, was der Erstellung einer Sachbilanz entspricht. Ausgehend von der jeweiligen Leistung (und Gegenleistung) der Stadt und des Umlandes für die Befriedigung von Bedürfnissen des jeweils anderen Raumes können dann Kosten-Nutzen-Überlegungen angestellt werden.

³ Man hätte zur Differenzierung auch auf den handlungstheoretischen sozialgeographischen Ansatz (z. B. Werlen 1997) zurückgreifen können; wie sich zeigen wird, kommt es darauf aber nicht an. Zudem scheint für den hier verfolgten Zweck der Unterschied zwischen Handlungen und Daseinsgrundfunktionen (Kategorien von Handlungen) nicht allzu relevant zu sein.

Tabelle 1 zeigt eine Verknüpfung der Ebenen der Stadt-Umland-Beziehungen mit den Daseinsgrundfunktionen:

Tab. 1: Matrix für die Ableitung von Raumkonten

| Ebenen | | Daseinsgrundfunktionen | | | | |
|---------------------|--------|------------------------|-----------|----------|---------|--------|
| | | Wohnen | Versorgen | Freizeit | Verkehr | Arbeit |
| Ökonomie | Nutzen | | | | | |
| | Kosten | | | | | |
| Politik | Nutzen | | | | | |
| | Kosten | | | | | |
| Kultur | Nutzen | | | | | |
| | Kosten | | | | | |
| Natur und Ökologie | Nutzen | | | | | |
| | Kosten | | | | | |
| Technik | Nutzen | | | | | |
| | Kosten | | | | | |
| Recht | Nutzen | | | | | |
| | Kosten | | | | | |
| Medizin | Nutzen | | | | | |
| | Kosten | | | | | |
| Sport | Nutzen | | | | | |
| | Kosten | | | | | |
| Bildung und Sprache | Nutzen | | | | | |
| | Kosten | | | | | |
| Religion | Nutzen | | | | | |
| | Kosten | | | | | |

Es entsteht eine Matrix, die aus 50 Feldern besteht. Einige dieser Felder können nicht gefüllt werden, da zwischen der jeweiligen Ebene und Daseinsgrundfunktion kein oder nur ein geringer Zusammenhang über die Mobilität besteht, der sich auf die Stadt-Umland-Beziehung auswirkt, beispielsweise die Zusammenführung von „Recht“ und „Versorgen“. Die einzelnen Felder können alternativ als einzelne Raumkonten⁴ dargestellt und analysiert werden, was in einem nächsten Schritt versucht wird.

2.2 Ableitung von Raumkonten als Input von Raumbilanzen

Eine Bilanz entsteht aus der Zusammenführung der einzelnen Konten. Die Konten als Gegenüberstellung von „Kosten“ und „Nutzen“ sind bei diesem Modell die Daseinsgrundfunktionen; der Inhalt ergibt sich aus der Analyse der Ebenen. Für die Kontenbildung ist eine Festlegung des Blickwinkels im Sinne von „Bewegungen von der Stadt in das Umland“ und „Bewegungen vom Umland in die Stadt“ erforderlich. Weiterhin sind in der Bilanz die Raumkonten der Stadt und des Umlands zusammenzuführen. Im Folgenden wird exemplarisch ein Raumkonto für die Daseinsgrundfunktion Wohnen aufgezeigt. Dabei werden die Wirkungen dargestellt, die sich für Stadt und Land aus dem Zuzug in das Land ergeben.

⁴ Raumkonten sind u. a. ein Instrument der Raumplanung. Einen systematischen Überblick über Konzepte und Instrumente der Raumplanung liefert Dietrichs (1986).

Abb. 1: Beispiel für ein Raumkonto des Umlandes der Daseinsgrundfunktion Wohnen

| Kosten | | Raumkonto für das Umland | | Nutzen | |
|--|-----------------|--|-----------------|--------|--|
| Kostenart | quantifizierbar | Nutzenart | quantifizierbar | | |
| Verbrauch von Wohnflächen und -raum | Ja | Kaufkraft durch Zuzug | Ja | | |
| Schaffung technischer Infrastruktur durch Umlandgemeinde (Straßen, Abfall,...) | Ja | Attraktivitätssteigerung („Wohnen an der grünen Wiese“) | Nein | | |
| Erschließungskosten (Wasser, Strom, ...) | Ja | Einnahmen aus der Grundsteuer | Ja | | |
| Problem der entstehenden Heterogenität der Bevölkerung | Nein | Engagement der Menschen in lokalen Vereinen und Organisationen | Nein | | |

Abb. 2: Beispiel für ein Raumkonto der Stadt der Daseinsgrundfunktion Wohnen

| Kosten | | Raumkonto für die Stadt | | Nutzen | |
|--|-----------------|-------------------------|-----------------|--------|--|
| Kostenart | quantifizierbar | Nutzenart | quantifizierbar | | |
| Verlust an Kaufkraft | Ja | | | | |
| Überangebot von Wohnungen | Ja | | | | |
| Verödung von Innenstädten | Nein | | | | |
| Bei Wegzug junger Menschen: ungünstigere Alterszusammensetzung der Bevölkerung | Nein | | | | |

2.3 Unlösbarkeit einer hinreichenden Abbildung der Wirklichkeit in Raumkonten

Die Auflösung der Matrix in Raumkonten zeigt letztlich deren *Unlösbarkeit*. Ein Problem besteht in der genauen Zuordnung von Aktivitäten zu einzelnen Daseinsgrundfunktionen, da diese im Leben eines Menschen verknüpft und nicht zu isolieren sind. Zudem ist die Komplexität der Beziehungen zwischen einer Stadt und seinem Umland zu hoch und zu differenziert. Die Komplexitätsreduktion ist problembehaftet, da sie nur auf subjektiven Annahmen beruhen könnte. Eine Saldierung ist unmöglich, da die verschiedenen „Buchungen“ auf den Konten in verschiedenen Einheiten ausgedrückt sind. Es wäre daher nötig, für jedes Konto etliche Unterkonten oder Skonten zu führen, die in mehrere Gruppen aufzuteilen wären: (1.) qualitativ (in der Regel sprachlich, gegebenenfalls auch bildlich, z. B. in Plänen) ausgedrückte Zustände und Vorgänge, (2.) in technisch-naturalen Einheiten ausgedrückte Zustände und Vorgänge (Tonnen, Kilometer, ppm), (3.) in Geldeinheiten bewertete Zustände und Vorgänge (€). Dabei könnte eine grundsätzliche Unterscheidung nach Strom- und Bestandsgrößen vorgenommen werden. Saldiert werden könnten dann in sozusagen verschiedenen „Hilfs-“ oder „Unterbilanzen“ oder „Bilanz-Skonten“ alle in der jeweiligen Maßeinheit ausgedrückten Tatsachenabbildungen. Damit entstünde ein kompliziertes, unübersichtliches, vieldimensionales Rechnungswesen, das das Ziel, die gegenseitigen Beziehungen und Austausch über-sichtlich und für praktische Zwecke brauchbar zu erfassen und darzustellen, verfehlen würde. (Dass die nur qualitativ vorstellbaren Tatsachen überhaupt nicht saldierbar wären, versteht sich von selbst. Hier könnte nur eine Abwägung vorgenommen werden, wie sie etwa in Politik und Rechtswesen nach bestimmten Regeln üblich ist.) Um ein häufig zitiertes Bild aus der Volkswirtschaftslehre zu bemühen: Man hätte keine Landkarte mehr, sondern würde die Landschaft im Maßstab 1:5 nachzubauen versuchen; an-

ders ausgedrückt: Man würde versuchen, sich jenem Totalmodell zu nähern, dessen Unzweckmäßigkeit, ja Unmöglichkeit auf der Hand liegt.

Zwischen den einzelnen Daseinsgrundfunktionen wie z. B. Wohnen, Erholen und Verkehr ergeben sich unausweichliche Zielkonflikte (Henkel 1993: 213). Weiterhin sind einige der Größen zwar quantifizierbar, jedoch ist ihre monetäre Bewertung ein Problem. So kann beispielsweise der verbrauchte Baugrund in Quadratmeter problemlos erfasst werden, jedoch ist sein tatsächlicher Wert von der Lage und der Erschließung abhängig, und er ändert sich ständig auf Grund mehr oder weniger sinnvoller Erwartungen und Einstellungen der Marktteilnehmer. Noch schwerer ist der ideelle Wert der „verbrauchten“ Fläche zu beurteilen.

Es zeigte sich daher insgesamt, dass es *nicht* möglich ist, Daseinsgrundfunktionen von Menschen in durchwegs sinnvolle und einigermaßen vollständige Beziehungen mit verschiedenen Ebenen zu setzen.⁵ Deshalb wird diese Betrachtungsweise aufgegeben und im Folgenden versucht, die Aufgabenstellung zu *vereinfachen*.

3 Zugang zur Stadt-Umland-Problematik über einen Kooperationsansatz

3.1 Netzwerke als Grundlage von Kooperationen

Fasst man Beziehungen (wie sie im Konzept der Raumbilanz erfasst werden sollten) auf einem abstrakten Niveau zusammen, so entstehen Netzwerke. Sowohl die Stadt als auch das Umland können als je ein Netzwerk betrachtet werden. Zusammen bilden sie wiederum ein Netzwerk, dessen Akteure die Teilnetzwerke Stadt und Umland sind. Die Betrachtung von Räumen als Netzwerke von Objekten, die in gegenseitiger Beziehung zueinander stehen, ist als relationales Raumkonzept zu bezeichnen (Läpple 1991: 35 ff.). Regionale Netzwerke sind als Ausschnitt aus dem Untersuchungsraum von Stadt-Umland-Beziehungen aufzufassen (Kamann; Strijker 1991). Dieses Modell weist Ähnlichkeiten mit der Netzwerktheorie der Politikwissenschaften auf (Jansen 1999). Ein Netzwerk besteht aus Akteuren (also Menschen, die entweder in der Stadt oder im Umland leben), zwischen denen Beziehungen bestehen, die nach Inhalt (z.B. geschäftlich oder privat), Form (z.B. mündlich oder schriftlich) oder Intensität (einmal im Monat oder mehrmals täglich) kategorisiert werden können. Ein Netzwerk ist in struktureller wie auch kultureller Hinsicht organisiert (Krebs; Rock 1994: 329). Die strukturelle Organisation von Stadt-Umland-Netzwerken ist als Infrastruktur zu bezeichnen, während der kulturelle Aspekt alle Formen zwischenmenschlicher Aktion umfasst.

Ein Stadt-Umland-Netzwerk besteht, wie erwähnt, aus mehreren Netzwerken (mit weiteren Subnetzwerken). Damit entspricht der Begriff des Netzwerks in wesentlichen Punkten dem Begriff des regionalen Milieus: Ein regionales Milieu ist ein „... komplexes bzw. dichtes Netz von vor allem informellen sozialen Beziehungen innerhalb einer abgrenzbaren Region, die oft nach außen ein spezielles Image prägen und nach innen eine bestimmte Wahrnehmung bzw. ein Zusammengehörigkeitsgefühl; dieses Netz fördert die örtliche Innovationsfähigkeit durch synergetische und kollektive Lernprozesse“ (Fromhold-Eisebith 1999).

Zwischen den Teilnetzwerken Stadt und Umland sowie zwischen den Subjekten und Objekten der Netzwerke bestehen formelle und informelle Beziehungen; Subjekte der Beziehungen können Institutionen und Menschen sein. Aus der Vielzahl von Menschen

⁵ Weitere Forschungsarbeiten werden zeigen, inwieweit diese Probleme gelöst werden können. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich bestimmte Bereiche immer der Quantifizierbarkeit entziehen werden. Deskriptive Analysen werden weiterhin ein wichtiges Instrument in der Analyse von Stadt-Umland-Beziehungen bleiben.

und Beziehungsarten ergibt sich ein großes Potenzial zur Veränderung. Die Fähigkeiten, Prozesse zu initiieren, sind naturgemäß unterschiedlich (in unterschiedlicher Intensität, auf unterschiedlichen Feldern) ausgeprägt; sie werden sich aber keiner Region gänzlich absprechen lassen, und sei sie noch so sehr von „Stillstand“ oder gar „Niedergang“ geprägt. (Es ist ja auch schwer vorhersehbar, welche Änderungen bzw. Neuerungen sich als echte wertvolle Innovationen entpuppen werden; oft ist das erst in einer größeren, manchmal sogar historischen Rückschau möglich.)

Aus der gesamten Bandbreite an möglichen Beziehungen wird für die weitere Betrachtung der Komplex der Kooperationen als eine Form formeller Beziehungen ausgewählt, da ihr Veränderungspotenzial für die Stadt-Umland-Beziehung als signifikant einzuschätzen ist. Diese formellen Kooperationen werden meist auf politischer Ebene geschlossen und können deshalb eine große Ausstrahlungswirkung ausüben; Beispiele sind ein neuer Schulverband oder ein Wertstoffhof beziehungsweise ein ganzer Abfallwirtschaftsverband.

3.2 Vorgehen beim „Kooperationsansatz“

Die Erfassung von Kooperationen als Indikator für Stadt-Umland-Beziehungen dient dazu, Themen und Probleme in einer Stadt-Umland-Beziehung zu definieren und nach ihrer Aktualität zu systematisieren. Kooperationen haben in der Vergangenheit an Bedeutung gewonnen (Danielzyk 2001: 8):

„Ohne gemeinsames Handeln drohen diese Räume (Städte auf dem Land) trotz quantitativer Erfolge in der jüngeren Vergangenheit langfristig in ihrer Mehrzahl angesichts der Konzentration des planungspolitischen Interesses auf die großen Verdichtungsräume aus dem Blickfeld zu geraten.“

Es ist anzunehmen, dass vom isolierten Handeln der Stadt oder auch der Umlandgemeinde kein regionaler Nutzen entsteht, insbesondere wenn die Handlungen opportunistisch zum übergreifenden Ziel der Regionsentwicklung sind. Kooperationen verfügen über das Potenzial, den regionalen, also den gemeinsamen Nutzen zu stärken. Weiterhin entstehen durch Kooperationen sowohl Agglomerations- als auch Kostenvorteile, was bei knappen finanziellen Ressourcen zur besseren Nutzung der finanziellen Mittel führt.

Diese Kooperationen können in Form einer kommunalen Raumanalyse erfasst werden. Diese Raumanalyse besteht aus einer theoretischen Reflexion von *Möglichkeiten und Bereichen der Zusammenarbeit* zwischen einer Stadt und einem Umland sowie einer empirischen Befragung.

Möglichkeiten bzw. organisierte Formen der Zusammenarbeit in der interkommunalen Kooperation sind beispielsweise der Zweckverband, eine kommunale Arbeitsgemeinschaft, eine Zweckvereinbarung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag oder auch eine freiwillige Arbeitsgemeinschaft auf der Grundlage einer Absichtserklärung oder eines Grundsatzbeschlusses.

Die Bereiche der Zusammenarbeit lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Versorgung (Strom, Gas, Wasser, Fernwärme)
- Entsorgung (Abwasser/Kanalisation, Kanalreinigung, Abfallbeseitigung, Grubentleerung, Straßenreinigung)
- Verkehr und Kommunikation (ÖPNV, Schülerbeförderung, Parkplätze, EDV, übergreifende Verkehrskonzepte)

- Planung und technische Zusammenarbeit (Stadtplanung u. -sanierung, Landschaftsplanung, Ausweisung von Ausgleichsflächen, Vermessungswesen, Erschließung (z.B. Finanzierung), Bauleitplanung, Technische Überwachung, Entwicklungsgutachten, Leitbildstudien)
- Wohnungs- und Grundstückswesen (Wohnungsvermittlung, Gewerbeflächen, Bauhöfe)
- Erziehungs- und Bildungswesen (Schulen, Berufs- und Erwachsenenbildung, Schülerförderung)
- Gesundheitswesen (Bäder, Sanatorien, Krankenhäuser, Gesundheitsvorsorge, Suchtberatung)
- Versorgung (Märkte- und Markthallen, Schlacht- und Viehhöfe, Fleischbeschauung/Veterinärdienst, Kühlhallen, Kantinen, Kioske, Krankenhaus- und Heimverpflegung)
- Soziales und Sport (Alten- und Pflegeheime, Jugendzentren, Waisenhäuser, Kindergärten, Behindertenbetreuung, Sportanlagen, Schwimmbäder)
- Kulturelle Einrichtungen (Büchereien, Museen, Theater, Konzerte, Ausstellungen)
- Wirtschaftsförderung (Standortmarketing, Internet/Broschüren, Messen/Ausstellungen, Investorenbetreuung)

Diese deduktiv gewonnenen Erkenntnisse wurden bei der Konstruktion der empirischen Befragung, die ein induktives Verfahren ist, berücksichtigt. Für die Befragung wurden fünf bayerische Stadt-Umland-Gebiete ausgewählt: München, Landshut, Würzburg, Bad Neustadt an der Saale und Augsburg. Der Fragebogen zur interkommunalen Zusammenarbeit wurde an die fünf Städte und ihre Umlandgemeinden versandt. Die Ergebnisse dieser Studie sind in dieser Schrift veröffentlicht.

Literatur

- ARL (Hrsg.) (1998): Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Großstadtreionen. ARL-Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 204. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (1999): Die Region ist die Stadt. ARL-Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 206. Hannover.
- Brunotte, E. et al. (2002): Lexikon der Geographie. Heidelberg und Berlin.
- Danielzyk, R. (2001): Kooperationen zwischen Land und Stadt – Ansätze und Perspektiven. Internet: http://server.dainet.de/leader2/publikationen/vortraege/euregia2/dan_3.htm
- Dietrichs, B. (1986): Konzeptionen und Instrumente der Raumplanung. Eine Systematisierung. ARL-Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 89. Hannover.
- Fromhold-Eisebith, M. (1999): Das kreative Milieu – nur theoretisches Konzept oder Instrument der Regionalentwicklung? In: Raumforschung und Raumordnung, Ausgabe 2/3, S. 168–175.
- Hauff, V. (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Greven.
- Henkel, G. (1993): Der ländliche Raum. Gegenwart und Wandlungsprozesse in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert. Stuttgart.
- Henkel, G. (1999): Der ländliche Raum. Leipzig.
- Isbary (1971): Raum und Gesellschaft. Beiträge zur Raumordnung und Raumforschung aus seinem Nachlaß. Bearbeitet von Dieter Partzsch. ARL-Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 6. Hannover.
- Jansen, D. (1999): Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. Opladen.
- Kamann, D.; Strijker, D. (1991): The network approach: concepts and applications In: R. Camagni (Hrsg.): Innovation Networks: Spatial Perspectives. London, S. 145–173.

- Kanatschnig, D.; Fischbacher, Ch.; Schmutz, P. (1999): Regionalisierte Raumentwicklung – Möglichkeiten zur Umsetzung einer Nachhaltigen Raumentwicklung auf regionaler Ebene. Schriftenreihe des Österreichischen Instituts für Nachhaltige Entwicklung Bd. 5. Wien.
- Krebs, M.; Rock, R. (1994): Unternehmensnetzwerke – eine intermediäre oder eigenständige Organisationsform. In: J. Sydow; A. Windeler (Hrsg.): Management interorganisationaler Beziehungen. Vertrauen, Kontrolle und Informationstechnik. Opladen, S. 322–345.
- Läpple, D. (1991): Gesellschaftszentriertes Raumkonzept. In: M. Wentz (Hrsg.): Stadt-Räume. New York, S. 35–46.
- Maier, J.; Paesler, R.; Ruppert, K.; Schaffer, F. (1977): Sozialgeographie. Braunschweig.
- Partzsch, D. (1970): Daseinsgrundfunktionen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Band I, A-H, 2. Aufl. Hannover, S. 424–430.
- Ruppert, K.; Schaffer, F. (1969): Zur Konzeption der Sozialgeographie. In: Geographische Rundschau, S. 205–214.
- Sinz, M. (1995): Region. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 805–808.
- Thünen, J. H. von (1826): Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie. Berlin. Nachdruck: Stuttgart, 1966.
- Werlen, B. (1997): Handlung und Raum. Grundlagen handlungstheoretischer Sozialgeographie. Stuttgart.
- Witt, D. (1977): Infrastruktur. In: R. Zoll; E. Lippert; T. Rössler (Hrsg.): Bundeswehr und Gesellschaft – Ein Wörterbuch. Opladen.
- Zängler, Th. W. (2000): Mikroanalyse des Mobilitätsverhaltens in Alltag und Freizeit. Berlin, Heidelberg, New York.

Franz-Ludwig Knemeyer

Interkommunale Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich – rechtliche Würdigung und praktische Anwendung einschlägiger rechtlicher Instrumente

Gliederung

- 1 Antworten der 70er Jahre auf Stadt-Umland-Probleme
 - 1.1 Allgemeine Vorbemerkungen
 - 1.2 Überblick über frühere Antworten auf Stadt-Umland-Fragen – Verbandslösungen im Stadt-Umland-Bereich
 - 1.3 Wertung der Ergebnisse der 70er Jahre
- 2 Gebiets- und Verwaltungsreformen und Stadt-Umland in Bayern – Erfolge und Diskussionen
 - 2.1 Gelungene Gebiets- und Verwaltungsreformen – kein (grundlegender) Beitrag zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen
 - 2.2 Nichtumsetzung eigenständiger Vorschläge zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen. Das Stadt-Umland-Gutachten Bayern und der Gegenvorschlag Knemeyer
 - 2.3 Eine Wertung nach 25 Jahren
 - 2.4 Nur unzureichende Nutzung von Formen der Kooperation im Rahmen Kommunalgrenzen überschreitender räumlicher Planung
- 3 Die neu aufgebrochene Stadt-Umland-Diskussion – Probleme und Lösungsmöglichkeiten
 - 3.1 Problemanalyse und Lösungsziele namentlich aus der Perspektive der kommunalen Spitzenverbände
 - 3.2 Zwei grundsätzlich verschiedene rechtliche Instrumentarien – Verband und Verbund
 - 3.3 Lösungsansätze in anderen Bundesländern
- 4 Der Stadt-Umland-Senat – Ein Instrument der Zukunftsgestaltung in Verdichtungsräumen
 - 4.1 Konsequenzen aus den Erfahrungen namentlich der 60er und 70er Jahre – Nicht Verbands-, sondern Gremienlösungen mit der Möglichkeit, in Verbandslösungen hineinzuwachsen
 - 4.2 Vom Planungsverband zum Planungsverbund
 - 4.3 Der Stadt-Umland-Senat
 - 4.3.1 Die Grundkonstruktion
 - 4.3.2 Kompetenzen und räumliche Grenzen
 - 4.3.3 Trägerschaft und Mitglieder des Stadt-Umland-Senats
 - 4.3.4 Arbeitsweisen und Arbeitsergebnisse – Empfehlungen

Literatur

1 Antworten der 70er Jahre auf Stadt-Umland-Probleme

1.1 Allgemeine Vorbemerkungen

Unübersehbar ist die Literatur nicht nur zu Fragen der Gebietsreformen allgemein – hingewiesen sei etwa auf die 19 Bände zählende Reihe von von Oertzen und Thieme „Die kommunale Gebietsreform“ (1980 – 1989¹) – sondern auch zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre. Werner Heinz spricht von einer zyklischen Wiederkehr des Themas.² Schon 1968 haben Stern und Püttner Grundfragen der Verwaltungsreformen im Stadt-Umland-Bereich ausführlich wissenschaftlich diskutiert und auch Wagener hat sich – natürlich – dieser Problematik angenommen.³ Freilich ist – wie Blümel 1978 zu Recht feststellt – an die Stelle der Reformeuphorie der späten 60er und frühen 70er Jahre allenthalben Ernüchterung bzw. ein Gegentrend getreten.⁴

Unter diesem Aspekt wäre es verfehlt, hier eine weitere Analyse anzufügen. Die Probleme sind grundlegend gleich geblieben.⁵ Die Lösungen könnten und sollten aber derzeit wohl anders – insbesondere umfassender – aussehen.⁶

Von der seinerzeit vorgeschlagenen Verbandslösung⁷ werde ich abgehen und eine weiche, flexible Koordinationslösung empfehlen, die freilich den Übergang zu härteren Kooperationsformen nicht ausschließt. Der Vorschlag richtet sich nicht an ohnehin schon zusammengewachsene und dicht miteinander kooperierende Kommunen, sondern an Konstellationen noch ungelöster „Bürgermeisterkonkurrenzen“. Ziel ist es, in diesen Bereichen neue Impulse zu geben und politisch festgefahrene Diskussionen zu versachlichen.

1.2 Überblick über frühere Antworten auf Stadt-Umland-Fragen – Verbandslösungen im Stadt-Umland-Bereich

Zum Verständnis der Gesamtproblematik unter den heute gegebenen Umständen sei jedoch – unter Verwendung von Sekundärliteratur – ein *zusammenfassender Überblick über die seinerzeitigen Antworten* gegeben. Hingewiesen sei hier auch auf die parallele, aber mit der Stadt-Umland-Diskussion nicht verzahnte breite Erörterung der (allgemeinen) kommunalen Entwicklungsplanung.⁸ Diese Verzahnung wird im 4. Teil der Untersuchung erfolgen. Dabei wird sehr bald deutlich, dass, bedingt durch stark divergierende Strukturen in den einzelnen Umlandbereichen, aber auch durch in den Ländern vorherrschende eigenständige Kommunalselbstverwaltungsphilosophien und politische Durchsetzungsmöglichkeiten, verschiedene Modelle entwickelt und realisiert werden mussten und zum Teil realisiert worden sind⁹. Bezeichnend ist es auch, dass „eindimensionale“ Lösungsmöglichkeiten – klassische Formen interkommunaler Zusammenar-

¹ Siehe auch Kilian/Müllers (1998), S. 25 mit seinen Hinweisen auf das Stadt-Umland-Verhältnis als Sonderproblem innerhalb der allgemeinen Problematik der Verwaltungs- und Gebietsreformen.

² Heinz (2000), S. 245 ff.

³ Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung, in: Festschrift für Werner Weber, 1974, S. 957 ff. Zur Literatur im Einzelnen siehe auch Blümel (1976), S. 171 ff, S. 181, FN 42; s. a. Frank (1971).

⁴ Blümel (1976), S. 181 f.

⁵ Heinz (2000), S. 247 f.

⁶ Kiepe (2000), S. 34. – Deutlich zeigt auch der Titel der grundlegenden Analyse von Heinz (2000), dass neben der Kooperation (in Verbänden) auch die Koordination diskutiert wird.

⁷ Knemeyer (1975), S. 78.

⁸ Eine Literaturübersicht gibt Blümel (1976), S. 175. Es geht um mehr als um städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen. Siehe dazu Lemmen (1993).

⁹ Dazu auch Heinz (2000), S. 244 ff.

beit¹⁰ –, wie sie z. B. die Gesetze über die kommunale Zusammenarbeit und die speziellen Ausformungen für Planungszusammenarbeit namentlich im BBauG eröffnet haben, regelmäßig nur im Hintergrund Bedeutung entfaltet haben. Man war vielmehr bemüht, situations- und problembezogene, eigenständige Modelle mit selbstständiger, rechtlicher Struktur zu entwickeln – Stadt-Umland-Verbände etc¹¹.

Festgehalten werden sollte schließlich, dass z. B. Schimanke in seiner Systematisierung und Wertung mehrgliedriger kommunaler Organisationsformen im Jahre 1977¹² die kommunalverfassungsrechtliche Entwicklung – Veränderung, völlige Umgestaltung, Neuschaffung – nach 12 Jahren der Reformüberlegungen¹³ und Reformen als „im wesentlichen abgeschlossen“ bezeichnet hat¹⁴.

Der Verwaltungswissenschaftler Schimanke hat in seinen Überlegungen unterschieden zwischen Mehrebenen-Modellen und Mehrstufen-Modellen¹⁵ und den Mehrebenen-Modellen zugeordnet die Großraumverbände in Niedersachsen¹⁶, den Umlandverband Frankfurt¹⁷, den Stadtverband Saarbrücken und die Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg. Die *Mehrstufen-Modelle* (Verbandsmodelle), die Schimanke mit in seine Systematisierung und Wertung einbezogen hat – die Ämter in Schleswig-Holstein, die Samtgemeinden in Niedersachsen, die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz, die Verwaltungsgemeinschaften in Baden-Württemberg und die Verwaltungsgemeinschaften in Bayern – haben, wie noch zu zeigen sein wird, für die Lösung von Stadt-Umland-Problemen in Verdichtungsräumen keine grundsätzliche Bedeutung entfaltet. Sie gilt es freilich abzugrenzen auch unter dem Aspekt der Koordinierung und gemeinsamen Erfüllung von Verwaltungsaufgaben.

In seiner *zusammenfassenden Bewertung* geht Schimanke zu Recht davon aus, dass es nicht das beste oder das schlechteste Modell gibt, das vielmehr die Problembewältigung von verschiedenen Faktoren abhängt. Immerhin sieht er seine Kriterien – Selbstverwaltungsgarantie, Leistungsfähigkeit, gleichmäßiger Aufgabenvollzug, Effizienz, Bürger-nähe – grundsätzlich durch starke Verbandsformen am ehesten gewährleistet.

Kennzeichnend für alle Modelle war die Schaffung neuer (zusätzlicher) Aufgabenträger für Ballungsräume.

1.3 Wertung der Ergebnisse der 70er Jahre

Im *Zusammenhang mit den Gebietsreformen* weist Schimanke schließlich auf eine tatsächliche Verbesserung der Gesamtsituation auch im Stadt-Umland-Bereich unter verschiedenen Aspekten hin. Durch die Anpassung der Verwaltungsräume an sozio-ökonomische Verhältnisse seien von der Organisationsstruktur her bessere Voraussetzungen zur externen Steuerung gegeben.¹⁸ Allgemein kann die Auffassung festgehalten werden,

¹⁰ Dazu generell Bovenschulte (2000).

¹¹ Siehe etwa Rothe (1975), S. 529 ff.; Schmidt-Aßmann, Der Städteverband als Modell kommunaler Neugliederung in Ballungsräumen, DÖV 1973, S. 109 ff.; Wagoner, Stadt-Umland-Verbände, HKWP, Bd. 2, Berlin u. A. 1982, S. 413 ff.

¹² Schimanke (1977) mit weiteren Nachweisen.

¹³ Siehe den Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform. BT-Drucks. 7/5924 und dazu etwa Stern (1977).

¹⁴ Schimanke (1977). Eine Darstellung der verschiedenen Verbände bringt Lehmann-Grube, (1983), S. 24 ff. Zu den gleichen Problemen nach der Wiedervereinigung Knemeyer (1993) mit weiteren Nachweisen.

¹⁵ Siehe die Übersichten 1 und 2 bei Schimanke (1977), S. 213 ff.

¹⁶ Weyl (1977), S. 178 ff.

¹⁷ Borchmann (1977), S. 23 ff.

¹⁸ Schimanke (1977), S. 225.

dass die Notwendigkeit, Stadt-Umland-Verbände zu schaffen, durch die Gemeindegebietsreform jedoch nicht obsolet geworden ist.

Naturgemäß sieht eine *Wertung der Ergebnisse der 70er Jahre aus einer zeitlich anderen Perspektive* – etwa Mitte der 90er Jahre – anders aus. Sie bezieht Erfahrungen mit ein und kann auch die Entwicklungstendenzen anders gewichten. Zudem gehen die meisten Wertungen jüngerer Datums auch stärker von dem Postulat der Schaffung von weicheren Abstimmungsmechanismen aus.

Als *Quintessenz* dieses ersten Teils mag man jedoch festhalten:

Es wurden vielfältige Modelle – beschränkt auf großstädtische Verdichtungsräume – diskutiert und in unterschiedlicher Art und Dichte umgesetzt. Raumbezug und Flächenbedarf standen im Vordergrund. Es ging schwerpunktmäßig um die wirtschaftliche und verkehrliche Entwicklung. Ausgeklammert waren regelmäßig Aspekte einer gesamtkonzeptionellen Kommunalpolitik für den Verdichtungsraum – eine intraregionale Entwicklungsplanung. Ausgeklammert waren Kultur-, Sozial- und Sicherheitspolitik, die vielleicht heute in einer gewandelten Gesellschaft stärker im Vordergrund stehen.

Die *Erfolge* waren nicht durchschlagend, weil oder obwohl die partielle Entscheidungsgewalt der neuen Institutionen auf Kosten der Mitgliedskommunen ging.¹⁹ Die Ergebnisse ermutigen kaum zu neuen Ansätzen. Erfahrungen zeigen eher, was nicht angebracht erscheint. Ob und wie man Chancen und Herausforderungen in einer gewandelten Gesellschaft trotz der Interessengegensätze Stadt und Land, aber auch der Interessengegensätze der kommunalen Spitzenverbände²⁰ angehen könnte, wird im 4. Teil näher untersucht werden. Dabei muss es dem Kommunalwissenschaftler erlaubt sein, auch derzeit allenfalls schwerlich realisierbar erscheinende Vorschläge zu unterbreiten. Eine „Aufwärmung“ alter Vorschläge lohnt das Papier und erst recht die Zeit nicht.

2 Gebiets- und Verwaltungsreformen und Stadt-Umland in Bayern – Erfolge und Diskussionen

2.1 Gelungene Gebiets- und Verwaltungsreformen²¹ – kein (grundlegender) Beitrag zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen

Die Gebietsreformen in Bayern auf Landkreisebene im Jahre 1972 und auf Gemeindeebene bis zum Jahre 1978²² sind, wie vielfältige Analysen bestätigen, gelungen.²³ In ländlichen Bereichen hat die Alternative zwischen Eingemeindung und Verwaltungsgemeinschaft zu akzeptablen Lösungen geführt. Auch die verschiedenen Gebietsreformkorrekturen²⁴ ändern an der grundsätzlichen Wertung nichts. In Stadt-Umland-Bereichen hat es diese Wahlmöglichkeit Eingemeindung/Verwaltungsgemeinschaft jedoch nicht gegeben.²⁵ Die Verwaltungsgemeinschaft sollte kein Lösungsinstrument der Gebietsreformen in Stadt-Umland-Bereichen sein und ist es nicht gewesen. Hier kamen

¹⁹ Zur Bürgermeisterkonkurrenz siehe Rapior (1984), S. 13 ff., 16 ff.

²⁰ Bezeichnend sind die Beiträge von Lehmann-Grube (1983) einerseits und Seele andererseits.

²¹ Zur Wertung der Gebietsreformen insgesamt siehe die 19-bändige Reihe von von Oertzen/Thieme (1980).

²² Die Ergebnisse sind aufgelistet bei Reigl/Schober/Skoruppa (1978).

²³ Siehe dazu näher etwa Wiebel (1987); Knemeyer/Graf (1982); Thieme/Prillwitz (1981) Teil Bayern, S. 155 ff. und Wagener (1983), S. 745 ff.

²⁴ Siehe dazu im Einzelnen Deubert (1989).

²⁵ Dazu Knemeyer (1992), S. 13 ff, S. 15.

lediglich Eingemeindungen in Betracht.²⁶ Je weniger von Eingemeindungen jedoch Gebrauch gemacht worden ist, umso geringer war die Deckung von „gebietsreformierter Stadt“ und Stadt-Umland. Selbst von der Eingemeindung relativ eng verflochtener Stadtrandgemeinden ist nicht selten abgesehen worden. Es war offensichtlich und den Gebietsreformern bewusst, dass eine Übereinstimmung administrativer Organisationen mit raumfunktionalen Bezügen umso weniger zu verwirklichen war, als man der demokratischen Funktion kommunaler Selbstverwaltung – also der Eigenständigkeit von „Stadtrandgemeinden“ – Beachtung schenkte.²⁷

2.2 Nichtumsetzung eigenständiger Vorschläge zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen. Das Stadt-Umland-Gutachten Bayern und der Gegenvorschlag Knemeyer

Die Schwierigkeiten einer Deckung von raumfunktionenbestimmter Grenzziehung und einer möglichst weitgehenden Aufrechterhaltung von Selbstverwaltungsstrukturen in leistungsfähigen Stadtrandgemeinden wurden von der Bayerischen Staatsregierung erkannt. Sie hat parallel zu der zunächst freiwilligen, dann verordneten Gebietsreformen im Gemeindebereich eine Stadt-Umland-Kommission eingesetzt mit dem Ziel, als Teil der Gebietsreformen Vorschläge für die Stadt-Umland-Bereiche zu unterbreiten. Gegen die vorgeschlagene Form des Stadt-Umland-Verbandes sind namentlich die „Stadtrandgemeinden“ Sturm gelaufen.

Eine umfassende, durch das Gegengutachten Knemeyer²⁸ als Kompromissvorschlag einer „Stadt-Umland-Planung“ auch in die Öffentlichkeit getragene Diskussion hat sehr bald gezeigt, dass die Problematik der Stadt-Umland-Planung wie der Stadtentwicklungsplanung – trotz oder gerade wegen erster Ansätze in anderen Ländern – (noch) keineswegs entscheidungsreif war.

2.3 Eine Wertung nach 25 Jahren

25 Jahre nach Erstellung des Stadt-Umland-Gutachtens führt Heinz Münzenrieder aus:

„Das vor genau 25 Jahren erstellte ‚Gutachten der Sachverständigen – Kommission zur Untersuchung des Stadt-Umland-Problems in Bayern (Stadt-Umland-Gutachten Bayern)‘ vom 15.11.1974 ist immer noch weit mehr wert als die hier beschriebenen 244 Seiten Papier. Wurde damit doch – im Grunde genommen erstmals für den Freistaat und heute noch richtungsweisend – eine fundierte Analyse der ab den 60er Jahren immer virulenter eine Lösung fordernden Stadt-Umland-Problematik vorgelegt“.²⁹

Die Gründe für ein Scheitern spezieller Stadt-Umland-Lösungen listet Münzenrieder im Einzelnen auf.

²⁶ Dazu die amtliche Begründung zum 1. Stärkungsgesetz – der heutigen Verwaltungsgemeinschaftsordnung – und die Richtlinien des Staatsministeriums des Innern vom 10.08.1971, MABl. S. 845 – dazu in Auseinandersetzung auch mit Holzinger (1974), S. 202; Knemeyer (1973), S. 212.

²⁷ Zum Bezug Verwaltungsreformen – Stadt-Umland-Lösungen und der Diskrepanz örtlich begrenzter Zuständigkeiten und überörtlicher Problemlagen s. a. Ante in seinem Einleitungsbeitrag in diesem Bank, Pkt. 6.1.

²⁸ Siehe dazu im Einzelnen: Stadt-Umland-Verband: Kommissionsmodell verfassungswidrig. In: Bayerischer Gemeindetag 1975, S. 98 f.

²⁹ Münzenrieder (1999), S. 641 ff. mit weiteren Nachweisen.

2.4 Nur unzureichende Nutzung von Formen der Kooperation im Rahmen Kommunalgrenzen überschreitender räumlicher Planung

Wie andernorts war auch in Bayern die administrative Organisation auch nach den Gebietsreformen nicht geeignet zur Bewältigung aller Kommunalgrenzen überschreitender Planungs-, Organisations- und Vollzugsprobleme. Die Grunddaseinsfunktionen sind nicht (mehr) in einer Gemeinde zu erfüllen. Die vom Gesetzgeber zur Lösung einzelner Komplexbereiche zur Verfügung gestellten Rechtsformen etwa des KommZG, der VGemO, des ROG und des BayLPIG sowie des BauGB, aber auch anderer Sondergesetze, haben punktuelle Zusammenarbeiten ermöglicht. Eine Gesamtkonzeptionen erleichternde Lösung der Stadt-Umland-Probleme steht jedoch noch aus.

3 Die neu aufgebrochene Stadt-Umland-Diskussion – Probleme und Lösungsmöglichkeiten

3.1 Problemanalyse und Lösungsziele namentlich aus der Perspektive der kommunalen Spitzenverbände³⁰

Vor allem zwei Aspekte haben das Dauerthema Stadt-Umland erneut angefasst: Die Finanzmisere der Kernstädte – eine nicht aufgabenentsprechende Finanzverteilung – und die wachsende Regionalisierung/Europäisierung³¹. Zudem fordert die zunehmende Auszehrung der Innenstädte³² und die damit einhergehende Verstärkung der nicht nur finanziellen Schieflage³³ *gesamtkonzeptionelle Lösungen*. Den hier im Einzelnen nicht näher nachzugehenden *Ursachen* kann allein durch eine umfassende Kooperation der in vielfältiger Hinsicht aufeinander angewiesenen Städte und Gemeinden begegnet werden. „Kooperation“ braucht dabei – wie zu zeigen sein wird – nicht Zusammenarbeit in einem Verband zu bedeuten. Auch Kooperation in Formen der *Koordination bei autonomer Aufgabenerfüllung* kann zielführend sein: Vernetzung im Koordinationsbereich ohne Aufgabe der Eigenständigkeit mit der Möglichkeit darauf, in feste Kooperationen überzugleiten – der 2. Stufe.

Es muss daher *eines der Ziele* sein, *weiche Lösungsmöglichkeiten* zu erarbeiten, die in möglichst geringem Maße in vorgegebene Strukturen eingreifen, das Aufgaben- und Verantwortungsgefüge bestehen lassen und das Finanzgefüge dementsprechend gestalten. Inwieweit dann gefundene weiche Koordinations- und Kooperationsformen in harte institutionelle Formen einmünden, muss der Entwicklung vorbehalten bleiben.

3.2 Zwei grundsätzlich verschiedene rechtliche Instrumentarien – Verband und Verbund

Eine umfassende Darstellung und Analyse institutioneller Möglichkeiten zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen hat Hans-Heinrich Trute³⁴ vorgelegt. Er unterscheidet

³⁰ Auf die unterschiedlichen Sichtweisen der gerade im Stadt-Umland-Bereich in einer gewissen Konkurrenzsituation stehenden kommunalen Spitzenverbände kann nur hingewiesen werden. Ihre Auffassungen und Vorschläge können freilich zur Schaffung des „Problembewusstseins“ dienen, werden jedoch in der Umsetzung im Einzelfall durch die verschiedensten politischen Aspekte bestimmt sein. – Zur Problemanalyse und zu Lösungszielen der Wirtschaft, namentlich der Kammern, siehe den Beitrag von Lintner in diesem Band.

³¹ Zum Begriff der Regionalisierung und Regionen siehe Knemeyer (1994); speziell auf die Stadt-Umland-Problematik bezogen Benz/König (1995) auch mit Erfahrungen aus anderen Verdichtungsregionen, siehe dazu etwa Hennecke (1994), S. 121 ff. im genannten Band; siehe dazu auch Katz (2001).

³² Jahn (1999).

³³ Abwanderung begüterter und junger Familien ins Umland – Konzentration der sozialen Probleme in den Kernen: Arme, Alte, Alleinstehende, Ausländer – fehlende soziale Durchmischung.

³⁴ Trute (1996).

gesamtzusammenfassend nach Maßgabe der organisatorischen Festigung *vier institutionelle Lösungsansätze*:

- Gebietskörperschaftliche Lösungen zielen bei Einebenenlösungen (Eingemeindung) auf die vollständige Anpassung von Aufgaben und Verwaltungsraum, bei Mehrebenenlösungen auf die bessere Anpassung des Verwaltungsraums an die Aufgabenverflechtungen. Gebietskörperschaftliche Lösungsansätze wollen die Stadt-Umland-Beziehungen von einer interorganisatorischen, auf Kooperation angewiesenen Problembewältigung in eine intraorganisatorische Aufgabenwahrnehmung transformieren.
- Bei Mehrebenenlösungen stellt sich das Problem der Einpassung in den vorhandenen Verwaltungsraum.
- Verbandsorganisatorische Lösungsansätze reichen weniger weit. Die Kommunen im Stadt-Umland-Bereich werden in eine überörtliche institutionelle Struktur eingebunden, die ihre örtliche Aufgabenwahrnehmung ergänzt und zum Teil ersetzen soll.
- Gremienlösungen schließlich stellen die schwächste institutionelle Variante dar. Bei ihnen wird keine Entscheidungseinheit geschaffen. Die Gremienlösungen sind durch eine Kooperationsform bestimmt. Noch weicher sind bloße Modifikationen der rechtlichen Rahmenbedingungen, etwa in Form von Kooperationspflichten.

In seiner Wertung kommt Trute³⁵ zu dem *Ergebnis*, dass Gremienlösungen³⁶ ebenso wenig wie ergänzende Kooperationsmechanismen zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen geeignet sind. Er verharrt damit in den Strukturen der End-60er/Anfang 70er Jahre.

Über die rein rechtswissenschaftlich institutionelle Sicht hinausgehend ordnet Schliesky³⁷ mögliche Formen interkommunaler Kooperation und unterscheidet zwischen formellen bzw. informellen, öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Kooperationsformen, eindimensionalen, aufgabenspezifischen Kooperationen und multidimensionalen, unterschiedliche Aufgaben umfassenden Kooperationen. Schliesky plädiert für einen *regionalen Planungsverbund in verstädterten Räumen* mit zunehmendem Abstimmungs- und Koordinationsbedarf. Im Gegensatz zu Trute wendet er sich gegen eine Umstrukturierung der vorhandenen Administration als zweckdienliche Lösung in Stadt-Umland-Bereichen. Für ihn geht es weniger um Kooperationen in der Aufgabenerfüllung, sie sind – wenn die Grundentscheidung gefallen – beherrschbar, als um *intra-regionale Koordination*.

Der Kooperationsverbund von Schliesky ist durch flexible, offene Strukturen und offene Grenzen gekennzeichnet.³⁸ Für den Kommunalrechtler ist es erfreulich, dass das Prinzip der Autonomie und der daraus fließenden Freiwilligkeit seiner Bedeutung entsprechend auch in die Stadt-Umland-Diskussion Eingang gefunden hat.

³⁵ Trute (1996), S. 100 ff.

³⁶ Zu den Vor- und Nachteilen von Gremienlösungen im Einzelnen: Trute (1996), S. 100 ff.

³⁷ In: Ante/Pinkwart/Schliesky (2001), S. 66 ff, S. 83 f.

³⁸ Dazu im Einzelnen näher Ante/Pinkwart/Schliesky (2001), S. 83 f.

3.3 Lösungsansätze in anderen Bundesländern

Die verschiedenen Verbandslösungen für *Großstadtregionen* in anderen Bundesländern könnten schon größenbezogen für Bayern allenfalls für den Raum München³⁹ und den Raum Nürnberg/Fürth/Erlangen diskutiert werden. Auch für diese Regionen kommen jedoch namentlich die Konstruktionen für den Frankfurter, Hannoveraner oder Stuttgarter Raum als Vorbilder nicht in Betracht: Der Region (Gemeindeverband) Hannover, dem Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main und dem Verband Region Stuttgart ist gemein die Position einer kommunalen (Gebiets-)Körperschaft mit autonomen Planungs- und Vollzugsrechten. Eine zusätzliche autonome Ebene mit Planungs-, Trägerschafts- und Koordinationsaufgaben als „moderner Ausdruck des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung in Ballungsräumen“ muss für Bayern spätestens an dem ausgeprägten System der Ebenen kommunaler Selbstverwaltung scheitern, das den Einzug einer weiteren Ebene nicht verträgt. – Auf diese und andere Zweckverbandslösungen, z. B. den schon 1950 gegründeten Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München oder auch den Stadtentwicklungsverband Ulm/Neu-Ulm, kann hier aus Raumgründen nicht eingegangen werden.⁴⁰

Auf die Nicht-Nutzung rechtlich weiterentwickelter Instrumentarien, insbesondere des ROG und des BauGB kann hier nur hingewiesen werden.⁴¹

4 Der Stadt-Umland-Senat – Ein Instrument der Zukunftsgestaltung in Verdichtungsräumen

4.1 Konsequenzen aus den Erfahrungen namentlich der 60er und 70er Jahre – Nicht Verbands-, sondern Gremienlösungen mit der Möglichkeit, in Verbandslösungen hineinzuwachsen

Wenn den Stadt-Umland-Lösungsversuchen der 60er und 70er Jahre zumeist nur bescheidene Erfolge beschert waren, so bedarf es wohl gänzlich anderer Ansätze. Bezeichnend für diese Notwendigkeit ist z. B. die Überschrift des Berichts von Folkert Kiepe zur Arbeitsgruppe „Stadt-Umland-Region“ des Deutschen Städtetags: „Stadt-Umland-Verhältnis verlangt Umdenken – regionale Zusammenarbeit hilft Probleme lösen“.⁴² Dies gilt es, ohne Euphorie anzugehen und diskutabel, mit *langem Atem (vielleicht) realisierbare Möglichkeiten vorzuschlagen* und gegebenenfalls auch als Pilotprojekt zu testen: *Koordination, Kooperation und Autonomie – nur freiwillige Lösungen sind selbstverwaltungsadäquat*. Eine unmittelbare demokratische Legitimation kommt nicht in Betracht.

Die Zeit für die Akzeptanz neuer Aufbrüche scheint gut. Der Leidensdruck ist hoch. Ansätze zu gemeinsamer Koordination sind aus dem Bereich der Wirtschaft bekannt, eine „*Chancenregion*“ etabliert sich neben zwei anderen.⁴³ Grundvoraussetzung für derartig neue Ansätze ist der *Abbau von Gegensätzen*, gekennzeichnet etwa durch Schlagworte wie Stadt/Land, verarmte Stadt/Speckgürtel etc. etc. Koordination und Kooperation sind nur zu entwickeln zwischen *Partnern*, die auf gleicher Augenhöhe in gegensei-

³⁹ Der schon seit über 50 Jahren bestehende Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München, ausgestattet als Zweckverband nach dem Bayerischen KommZG, ist Dienstleister im Bereich Bauleitplanung und nimmt über diese eine Aufgabe gestalterisch Einfluss auf wesentliche Stadt-Umland-Beziehungen, beachtet jedoch die Eigenständigkeit der 150 Mitgliedsgemeinden.

⁴⁰ Siehe dazu Knemeyer (2003).

⁴¹ Umfrage Lintner in diesem Band.

⁴² Kiepe (2000); für die Gemeindeebene siehe etwa Thallmair (1999).

⁴³ Zu den verschiedenen Regionsbegriffen vergleiche Knemeyer, Region – Regionalismus. Ein schillernder Begriff – ein facettenreiches politisches Prinzip. In: Knemeyer (1994), S. 25 ff.

tiger Wertschätzung miteinander sprechen.⁴⁴ Dies hindert nicht die Verfolgung eigener Ziele, z. B. die Verfolgung aufgabenadäquater Finanzausstattung im interkommunalen Finanzausgleich,⁴⁵ aber auch den Wettbewerb innerhalb des Stadt-Umland-Bereichs. Kommunale Selbstverwaltung lebt von der eigenständigen Verfolgung je eigener Aufgaben und Ziele und dem Wettbewerb der Ideen und Konzepte. Innerhalb von Stadt-Umland-Bereichen kann es daher keine stromlinienförmig gleiche – vielleicht auch noch von oben dekretierte – Entwicklungspolitik geben. *Nach außen aber gilt es in Einigkeit zu handeln und sich auch darzustellen.* Stadt-Umland-Bereiche sind auch Räume des Wettbewerbs der wirtschaftlichen Standorte. Darum sind *Stadt-Umland-Außen-* und *Stadt-Umland-Innenpolitik* voneinander zu trennen.⁴⁶

Ziel muss die *Vernetzung im Koordinationsbereich ohne Aufgabe von Eigenständigkeiten* sein. Inwieweit diese Vernetzung (später) auch der Kooperation eine Basis gibt, muss der Entwicklung vorbehalten bleiben. Schließlich hat der Kommunal- und Verfassungsrechtler darauf hinzuweisen, dass Lösungen und Modelle auch den *Grundprinzipien kommunaler Selbstverwaltung* nach Bayerischer Verfassung und Grundgesetz entsprechen müssen.

Letztlich wird zwar die Raumnutzung ein Bindeglied zwischen verschiedenen kommunalen Aufgaben darstellen; die kommunale Koordination darf aber bei der bestmöglichen Verteilung verschiedener Raumnutzungen und einer optimalen Gestaltung und Entwicklung des Raumes sowie einem Ausgleich konkurrierender Nutzungsansprüche⁴⁷ nicht verharren. Die Koordination muss sich *öffnen auch für nicht raumrelevante kommunale Aufgaben.*⁴⁸ Es geht um Anregungen für eine gesamtkonzeptionelle, nachhaltige kommunale Entwicklungsplanung im Stadt-Umland-Bereich, die jeweils eigenständig, aber koordiniert aufgegriffen und umgesetzt wird.

Aus dem verfassungsrechtlich angelegten System kommunaler Selbstverwaltung folgt die Berechtigung zu Kooperationen, etwa in Formen kommunaler Zusammenarbeit nach dem KomZG, aber auch spezialbereichsbezogenen Kooperationen, etwa nach dem BauGB. Es folgt daraus aber auch die wechselseitige Anerkennung der Eigenständigkeit und Autonomie. *Grundsätzlich angelegte Pflichten zur Kooperation verstoßen gegen dieses Grundsystem.*⁴⁹

4.2 Vom Planungsverband zum Planungsverbund

Aus alledem folgen als Basis für den im vorliegenden 4. Teil der Untersuchung vorzuschlagenden Stadt-Umland-Senat in Anlehnung an Ergebnisse von Ante, Pinkwart & Schliesky⁵⁰ folgende Grundvoraussetzungen:

Wesentlich ist der Übergang vom Planungsverband zum Planungsverbund.

Darüber hinausgehend wird die hier vorgeschlagene Konzeption eine gesamtkonzeptionelle Kommunalpolitikempfehlung erfassen, die raumübergreifend alle kommunalen

⁴⁴ Zu den Voraussetzungen für eine Überwindung von Ablehnungen kooperativen Handelns: Ante/Pinkwart/Schliesky (2001), S. 81 f.

⁴⁵ Der Aspekt des Finanzausgleichs durch Stadt-Umland-Reformen muss hier ausgespart werden. Siehe dazu etwa Schliesky: Rechtliche Maßgaben für eine Neuordnung des zentralörtlichen Systems im Hinblick auf die Stadtrandkerne. In: Ante/Pinkwart/Schliesky (2001), S. 36 ff.

⁴⁶ Zu diesem Innen- und Außen siehe etwa Müller/Trute (1996), S. 371 ff.

⁴⁷ So die raumbezogenen Aspekte, dazu Backhaus (2001), S. 41.

⁴⁸ Beispielhaft für eine meines Erachtens zu enge – auf Bauleit- und Landschaftsplanung bezogene – Sicht: Busse (2001), S. 155 ff.

⁴⁹ Schliesky in: Ante/Pinkwart/Schliesky (2001), S. 75.

⁵⁰ Ante/Pinkwart/Schliesky (2001), S. 83 f.

Gestaltungsaufgaben⁵¹ einbezieht. Allgemeine Entwicklungsplanung ist mehr als kleine oder große Flächennutzungsplanung. Gerade daraus gilt es, die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen. Ein aufgabenumfassender, auf Freiwilligkeit und Körperschaftsgleichwertigkeit angelegter Planungsverbund (Koordinationsverbund) kann flexibel und offen ausgestaltet werden.

Da dieser Vorschlag sich nicht in eine der Grundformen kommunaler Zusammenarbeit einpassen lässt, bedürfte es nur dann einer gesetzlichen Regelung, wenn dieser Einrichtung die Kompetenz zu verbindlichen Vorgaben eingeräumt werden soll. Das wäre gegebenenfalls Sache einer zweiten Stufe.

4.3 Der Stadt-Umland-Senat⁵²

4.3.1 Die Grundkonstruktion

Hier nun setzt der Vorschlag eines Stadt-Umland-Senats sich ab von bisher bedachten Lösungen. Nicht gedacht als Allheilmittel, sondern als Diskussionsgrundlage und Testfall dafür, wozu die Politik bereit ist, greift er das – leider abgeschaffte – System des *Bayerischen Senats* auf und belebt seine Grundidee einer Konsensfindung und Parlamentsberatung durch die verschiedenen Interessengruppen auf der intraregionalen Ebene kommunaler Zusammenarbeit, bezogen auf *alle kommunalen Gestaltungsaufgaben*. Zu eng ist der alleinige Flächenbezug! Der Vorschlag richtet sich nicht an ohnehin schon zusammengewachsene Kommunen, sondern an Konstellationen ungelöster Bürgermeisterkonkurrenzen. Ziel ist es, der interkommunalen Kooperation neue Impulse zu geben.

Dabei bin ich mir durchaus bewusst, dass die Akzeptanz meines Vorschlags unter der Anknüpfung an eine höchst umstrittene Institution leidet; einer noch dazu durch Volksentscheid vom 8. Februar 1998 abgeschafften und von den Parteien ohnehin nie geliebten Einrichtung. Es ist daher von einer sehr niedrigen Erwartungshaltung auszugehen. Wenn dieser Vorschlag dennoch unterbreitet wird, so in der Erkenntnis, dass bisherige Modelle entweder nicht den erhofften Erfolg gezeitigt oder überproportional tief in das Recht der Selbstverwaltung eingegriffen haben. Wesentlich ist bei diesem Vorschlag, dass der neue Senat keine Verlängerung oder eine zusätzliche Ebene oder gar Stufe in das System der etablierten politischen Entscheidungsstrukturen einzieht. Der Stadt-Umland-Senat unterbreitet Angebote und verpflichtet allenfalls politisch durch die Stringenz seiner Vorschläge. Dieser Stadt-Umland-Senat bedarf nicht der *demokratischen Legitimation*, da er nur Vorschläge an entscheidungsberechtigte Gremien erarbeitet. Er bedarf der Legitimation durch Sachkompetenz.⁵³ Als Gremium nicht von betroffenen, sondern von an der Entwicklung des Stadt-Umland-Bereichs interessierten Vertretern einzelner „Stände“ entwickelt er unabhängig seine Vorschläge wie eine „Strategiekommission“. Den Luxus unabgestimmter Einzelschlüsse der verschiedenen „Interessenverbände“ sollte sich eine *Stadt-Umland-Gemeinschaft* bei der Komplexität der Herausforderung nicht leisten.

So wie der bayerische Senat als wichtigste Aufgaben die *Konsensfindung und Parlamentsberatung* verfolgt hat, geht es auch hier um Konsensfindung und Gremienberatung, nicht aber um Entscheidung und nicht um das publikumswirksame Auftreten nach

⁵¹ Zu diesen Gestaltungsaufgaben siehe etwa Hanns-Seidel-Stiftung (2001), mit Hinweisen auf die unterschiedlichsten Gestaltungsfelder für eine moderne, zukunftsorientierte Kommunalpolitik.

⁵² Wer den Staat nicht mag, kann sich vielleicht mit dem von der europäischen Politik bekannten *Convent* – Verfassungskonvent – anfreunden. Eine detaillierte Ausgestaltung des Vorschlages findet sich in: Knemeyer (2003).

⁵³ Der demokratischen Legitimation bedarf nur das die Entscheidung treffende Gremium.

außen. Ein *Informations- und Konsultationsmechanismus* könnte zu Empfehlungen und Entwürfen führen, die ergebnisoffen Problembewusstsein schaffen und Lösungsmöglichkeiten untermauert anbieten. Er könnte Blockaden brechen und sensibilisieren – schon das ist sehr viel in oft von Gegensätzen gekennzeichneten Stadt-Umland-Situationen.

Gremienlösungen bringen freilich nur dann etwas, wenn sie mit *Beachtenspflichten* – nicht Befolungs- oder Umsetzungspflichten – *verbunden werden*. Diese Selbstverpflichtung zur Beratung von Senatsvorschlägen – ähnlich wie bei Bürgerversammlungen in Art. 18 BayGO geregelt – erzeugt schon einen nicht unerheblichen politischen Druck.⁵⁴ Die Übernahme von Vorschlägen könnte zudem mit Anreizsystemen verbunden werden. Die betroffenen Gebietskörperschaften sind Träger der Gemeinschaftseinrichtung. In die Erarbeitung der Empfehlungen sind sie nur indirekt – namentlich über Anhörungen – einzuschalten. Bei *nicht öffentlichen Beratungen* entfällt politischer Rechtfertigungsdruck. Einen gewissen Umsetzungsdruck würde ein System des *monitoring* erzeugen, wie es mit Erfolg von den Europarats-Gremien in Bezug auf eine Überprüfung der Umsetzung z. B. der Europäischen Kommunalcharta genutzt wird.⁵⁵

4.3.2 Kompetenzen und räumliche Grenzen

Wesentlich ist eine aufgabenbezogene Abgrenzung des Koordinations- und eventuell auch des Kooperationsraumes. Soweit diese Aufgaben, ihre Ausstrahlung und ihre wechselseitigen Beziehungen offen sind, muss auch der Koordinationsraum grenzenoffen – dynamisch – und beitriffs offen gestaltet sein.⁵⁶ Optimale Kooperation der Koordinationsräume wird aufgabenbezogen höchst unterschiedlich sein. Erforderlich ist freilich für die Grundstrukturen und Funktionen auch die Bestimmung eines *Kernraumes*. Ein Stadt-Umland-Senat muss aber ad hoc auch „grenzenüberschreitende“ Auswirkungen zum Anlass nehmen und offen agieren können.

Nach der vorliegenden Konzeption kann der Stadt-Umland-Senat keinesfalls verpflichtet sein, alle Aufgaben gleichermaßen zu behandeln. Ausgehend von Kernaufgaben muss ihm ein *freier Zugriff bleiben*, auch wenn einzelne Träger in ihrer Entwicklung andere Schwerpunkte setzen wollen. Über die reine Beratungstätigkeit hinausgehend muss dem Stadt-Umland-Senat die Möglichkeit gegeben sein, *diese Beratungen vorbereiten zu lassen*: von den Mitgliedern selbst erarbeitete oder von ihren Verbänden zur Verfügung gestellte Ausarbeitungen, aber auch durch die Vergabe von Untersuchungsaufträgen (Gutachten). Für die dann der Stadt-Umland-Gemeinschaft zu präsentierenden Vorschläge sollten die operativen Möglichkeiten federführender Senatsmitglieder genutzt werden.

Die *Stadt-Umland-Gemeinschaft* sollte in ihrer Gründungsvereinbarung bereits die Richtung einer schlank oder breiter ausgestatteten *Geschäftsstelle* vorsehen. Dies kann in eine ähnliche Richtung führen, wie sie der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München genommen hat.

Der zunehmende Suburbanisierungsprozess muss flexibel aufgefangen werden und darf nicht durch dekretierte Kooperations- oder Koordinationsräume behindert werden.⁵⁷ Da kommunale Entwicklungsplanung im Stadt-Umland-Bereich umfassend aber

⁵⁴ Zur Bedeutung von Bürgerversammlungen Knemeyer (1997), S. 142 ff.

⁵⁵ Dazu im Einzelnen: Knemeyer (2003a).

⁵⁶ Dazu Ante/Pinkwart/Schliesky (2001), S. 82. Zur Raumabgrenzung einer „Konsensregion“ Frommer (1998), S. 198 ff., 201.

⁵⁷ Dazu Ante/Pinkwart/Schliesky (2001), S. 81.

auch flexibel und *unterschiedlich weit im Raumbezug* ist, sollte die „*Kernbereichsabgrenzung*“ bestimmt sein durch die räumliche Verflechtung von Kernaufgaben. Darüber hinaus werden Kultur-, Sozial- und Sicherheitsaufgaben etc. auch andere Abgrenzungsmöglichkeiten auf tun. Raumplanung, ÖPNV und Nutzung öffentlicher Einrichtungen sind im Kern gemeinschaftsbezogen zu analysieren und in ihrer Entwicklung zu betrachten. Je stärker eine intraregionale Gesamtschau und ein intraregionales *Marketing* für die Zukunftsgestaltung erforderlich erscheinen, umso deutlicher bestimmt dieser Aspekt auch den Kerngebietszuschnitt.

4.3.3 Trägerschaft und Mitglieder des Stadt-Umland-Senats

Träger des Koordinationsgremiums sollten die Kommunen im Stadt-Umland-Bereich sein. Die Mitglieder des Gremiums selbst müssen aufgabenbezogen zielentsprechend bestimmt werden. Entsprechend der alten Fassung der Art. 34 und 35 BV könnte der *Senat als Repräsentation der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und kommunalen Körperschaften im Stadt-Umland-Bereich* ausgestaltet werden.

Der *Erfolg* kommunaler Koordination (nicht: Erfüllung) ist maßgeblich *eine Sache von Personen – von Persönlichkeiten*. Nachbarschaftskonferenzen, Oberbürgermeisterkonferenzen, Konferenzen von Stadtbauräten etc. etc. funktionieren nur so gut, wie ihre Teilnehmer miteinander „können“ (müssen). Verhärtungen durch politischen Druck, durch Rechtfertigungs- und Erfolgszwänge im Einzelnen führen freilich nicht selten zu Stillstand. Dieser „Druck“ muss einem neuem Gremium vorenthalten sein. Die Gremienmitglieder müssen freigestellt sein von der Verpflichtung zur Umsetzung, sie müssen – ohne politische Nachteile befürchten zu müssen – ihre Vorschläge einbringen können und diese allein gestützt auf ihren hohen Sachverstand und ihr Renommé zur Akzeptanz nur anbieten. So kommen als Mitglieder z. B. in Betracht Alt-OB, Alt-LR, Alt-IHK-HGf, aber auch Persönlichkeiten von jenseits der „Region“.

4.3.4 Arbeitsweisen und Arbeitsergebnisse – Empfehlungen

Das *Verfahren* der Konsensfindung könnte *zweistufig* gestaltet werden: Unter dem Aspekt des offenen Zugriffs auf Stadt-Umland-Fragen sollte u. a. auf der Basis von Presse-recherchen – wo hat es in der letzten Jahren gehakt? – eine Bestandsaufnahme als Basis für eine erste Betroffenenanhörung durchgeführt werden. Dieser Bestandsaufnahme könnte die interne Konzeptentwicklung folgen. Auf der Basis von durch Mitglieder eingebrachter oder vom Stadt-Umland-Senat in Auftrag gegebener Vorschläge könnte der Stadt-Umland-Senat einen Empfehlungsentwurf erarbeiten. Erst auf der 2. Stufe sollten dann die Betroffenenvertreter eingeschaltet werden, bevor die Abschlussempfehlung – eventuell mit Alternativen – verabschiedet wird.

Es kann nicht seine Aufgabe sein, publikumswirksam nach außen aufzutreten, wohl dagegen, seine Empfehlungen zu publizieren und der allgemeinen Diskussion zugänglich zu machen.

Diese *Empfehlungen* werden umso wirksamer sein, als sie auf breiter Informationslage erhoben sind und die verschiedenen Gruppen und „Stände“ im Stadt-Umland-Bereich unter Einschaltung ihrer (ehemaligen) Institutionen, wie etwa der Handwerks- oder Handelskammern etc., Sachverstand in die Gremienarbeit einbringen. Wenn der *Informations- und Konsultationsmechanismus* mit dem Stadt-Umland-Senat funktioniert, mit einem entsprechenden *Anreizsystem* versehen ist und *weiche Kontrollen* durch

ein Monitoringsystem⁵⁸ erlaubt, werden die Empfehlungen nicht nur zu unverbindlichen Diskussionen in Bürgermeisterrunden und Selbstverwaltungsgremien Anlass geben. Durch Selbstverpflichtung muss freilich eine Behandlungspflicht in allen betroffenen und für die Umsetzung kompetenten Gremien garantiert werden (vgl. Art. 18 BayGO).

Vor diesem Hintergrund kommt eine Übereinkunft der Kommunen im Stadt-Umland-Bereich zur Gründung eines Stadt-Umland-Senats in Betracht. In dieser Übereinkunft – einer öffentlich rechtlichen Zweckvereinbarung nach dem KommZG, beitriffs offen auch für andere Kommunen – müssten die entsprechenden Selbstverpflichtungen niedergelegt sein.⁵⁹

Literatur

- Ante, U.; Pinkwart, W.; Schliesky, U. (2001): Rahmenbedingungen und wechselseitige Verflechtung in Stadt-Umland-Bereichen Schleswig-Holsteinischer Ober- und Mittelzentren. Kiel.
- Backhaus, S. (2001): Die Gemeinden in der Landesplanung unter Berücksichtigung der Neuordnung des Raumordnungsrechts. Würzburg.
- Benz, A.; König, K. (1995): Der Aufbau einer Region – Planung und Verwaltung im Verdichtungsraum Berlin-Brandenburg. Baden-Baden.
- Busse, J. (2001): Gemeindeentwicklung wohin? BayGT.
- Blümel, (1976): Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart. In: VVStRL 36/1976, S. 171 ff.
- Borchmann, M. (1977): Der Umlandverband Frankfurt.-In: AfK, S. 23 ff.
- Bovenshulte, A. (2000): Gemeindeverbände als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung. Baden-Baden.
- Deubert, M. (1989): Gebietsreform – Korrekturen? Köln.
- Frank, H. (1971): Der Umlandkreis. Die Ordnung des Stadt-Umlandes durch den Umlandkreis oder Nachbarkreise. (Diss. jur. Hamburg)
- Frommer, H. (1998): Die Region Nürnberg. In: Der Bürger im Staat 4/1998.
- Hanns-Seidel-Stiftung (2001): Gestaltung als Auftrag. München.
- Hanns-Seidel-Stiftung (2002): Moderne Stadtpolitik – Chancen und Herausforderungen. München.
- Heinz, W. (2000): Stadt und Region: Kooperation oder Koordination? Stuttgart.
- Henneke, H.-G. (1994): Zur Einbindung der Kommunalebene in die regionale Politik. Stuttgart.
- Holzinger, J. (1974): Mittelstädte in der Reform. Würzburg.
- Jahn, R. (1999): Stärkung der Innenstadt oder des ländlichen Raumes? Zum Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte unter besonderer Berücksichtigung des öffentlichen Baurechts. Stuttgart.
- Katz, A. (2001): Wege der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit. In: DfK, S. 74 ff.
- Kiepe, F. (2000): Stadt-Umland-Verhältnis verlangt Umdenken. In: Der Städtetag 10/2000, S. 34 ff.
- Kilian, M.; Müllers, E. (1998): Stadt-Umland-Probleme in großstädtischen Verdichtungsräumen. In: Verw. Archiv.
- Knemeyer, F.-L. (1973): Bayerisches Kommunalrecht. München.
- Knemeyer, F.-L. (1975): Stadt-Umland-Planung. Würzburg.
- Knemeyer, F.-L. (1992): Verwaltungsgemeinschaft – Bilanz und Ausblick. In: 20 Jahre Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz. Mainz.
- Knemeyer, F.-L. (1993): Verwaltung und Gebietsreformen in den Jungen Bundesländern. In: Die Verwaltung, S. 273 ff.
- Knemeyer, F.-L. (1994): Europa der Regionen, Europa der Kommunen. Baden-Baden.
- Knemeyer, F.-L. (1997): Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik. München.
- Knemeyer, F.-L. (2003): Der Stadt-Umland-Senat. Kommunalforschung für die Praxis, Bd. 44. Stuttgart.
- Knemeyer, F.-L. (2003a): Kommunale Selbstverwaltung in Ost und West. Baden-Baden.

⁵⁸ Der Stadt-Umland-Senat kontrolliert durch Veröffentlichung der Behandlung seiner Empfehlungen und der Ergebnisse.

⁵⁹ Zu den wesentlichen Inhalten einer derartigen Übereinkunft vgl. Knemeyer (2003).

- Knemeyer, F.-L.; Graf, Ch. (1982): Kreisgebietsreform in Bayern, Bestandsaufnahme und Vergleich zu Reformen in anderen Bundesländern. In: Landesverband Bayern.
- Lehmann-Grube, H. (1983): Die Verwaltung der Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Die Verwaltung der Verdichtungsräume. Baden-Baden.
- Lemmen, F.-J. (1993): Bauland durch städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen. Stuttgart u.a.
- Münzenrieder, H. (1999): Vor 25 Jahren: Stadt-Umland-Verbände abgelehnt. In: BayrVBl.
- Oertzen, v. H. J. ; Thieme, W. (1980): Die kommunale Gebietsreform. Baden-Baden.
- Raprior, R. (1984): Interkommunale Zusammenarbeit. München.
- Reigl, O.; Schober, J.; Skoruppa, G. (1978): Kommunale Gliederung in Bayern nach der Gebietsreform. Köln.
- Rothe , K.-H. (1975): Neue kommunale Aufgabenträger für Ballungsräume. In: DVBl, S. 529 ff.
- Schimanke, B. (1977): Mehrgliedrige kommunale Organisationsformen. In: AfK, S. 211 ff.
- Schmidt-Aßmann, E. (1982): Der Städteverband als Modell kommunaler Neugliederung in Ballungsräumen. In: DÖV, S. 109 ff.
- Stern, K. (1977): Der Schlussbericht der Enquete-Kommission. In: ZRP, S. 12 ff.
- Thallmair, (1999): Das Stadt-Umland-Verhältnis – eine Symbiose. In: Bay. GTZ, S. 199 ff.
- Thieme, W.; Prillwitz, G. (1981): Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform. Baden-Baden
- Trute , H.H. (1996): In: Müller;B.; Trute, H.H.: Stadt-Umland-Probleme und Gebietsreform in Sachsen. Dresden.
- Wagener, F. (1982): Stadt-Umland-Verbände. In: DÖV, S. 745 ff.
- Wagener, F. (1982): Stadt-Umland-Verbände. In: HKWP, Bd. 2, Berlin u.a., S. 413 ff.
- Wagener, F. (1983): Gebietsreform und kommunale Selbstverwaltung. In: DÖV, S. 745 ff.
- Weyl, H. (1977): Der Verband Großraum Hannover. In: AfK, S. 178 ff.
- Wiebel, V. (1987): Die kommunale Gebietsreform im Rückblick. In: BayVBl. S. 677 ff.

Peter Lintner

Interkommunale Kooperationen – neue Wege zur Standortsicherung und Standortgestaltung in Verdichtungsräumen

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Struktur- und Prozessmuster der Wirtschaft in Verdichtungsräumen als Herausforderung
- 3 Wachsende Herausforderungen für die Kommunen und Grenzen der Leistungsfähigkeit
- 4 Interkommunale Kooperationen in ausgewählten bayerischen Verdichtungsräumen
- 5 Regionale Ausprägung der Zusammenarbeit

Literatur

1 Einführung

Veränderungen von Reichweiten räumlichen Handelns im Zeitablauf sind Gegenstand einer großen Zahl geographischer Analysen. Das Spektrum der Betrachtungen reicht hier von Fragen der Mobilität über die Veränderung räumlicher Verhaltensweisen bis hinein in die Auseinandersetzung mit veränderten gesellschaftlichen Wertvorstellungen, die sich letztlich in veränderten räumlichen Strukturmustern spiegeln. Tatsächlich stellen solche, in der jüngsten Vergangenheit sehr dynamisch ablaufende, Prozesse eine immer wichtiger werdende Herausforderung für alle Ebenen der Politik und damit auch für die planende Verwaltung dar. Dies gilt auch für die Ebene der Gemeinde. Aus den einst weitgehend geschlossenen Lebens- und Arbeitsräumen unter dem Dach der kommunalen Selbstverwaltung haben sich unter dem Gesichtspunkt einer Spezialisierung zum Teil intensive Netze einer funktionalen Arbeitsteiligkeit zwischen den Kommunen herausgebildet. Dies gilt insbesondere für die hier im Mittelpunkt der Betrachtungen stehenden Stadt-Umland-Verflechtungen. Funktionsräumliche Differenzierungen in Verdichtungsräumen und damit einhergehende Anforderungsprofile sollen im Folgenden kurz vor dem Hintergrund spezifischer Veränderungen im Rahmen ökonomischen Handelns aufgezeigt werden.

Eine durchaus bemerkenswerte Parallelität ergibt sich bei diesen Betrachtungen zur Diskussion des Themas der Globalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten. Kernpunkt dieser Auseinandersetzung, nicht nur aus geographischer Sicht, ist zumeist die Problemzone, die sich aus der Internationalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten der Unternehmen und den eher zögerlichen Bemühungen um eine Internationalisierung der Setzung politischer Rahmenbedingungen für ökonomisches Handeln ergibt. Ein solches Spannungsverhältnis zwischen grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Aktivitäten und daraus resultierenden Erfordernissen trifft auch die Kommunalpolitik. Gerade am Beispiel der Wirtschaftsförderung wird deutlich, dass zumeist starr eingegrenzte politischen Aktionsreichweiten der Städte und Gemeinden bei dieser komplexen Aufgabe mit stark regionalen Bezügen selten zu optimalen Ergebnissen führen.

Auf der kommunalen Ebene hat aber heute ökonomisches Handeln in vielfacher Hinsicht grenzüberschreitenden Charakter. Dies gilt nicht allein für den Unternehmenssektor, sondern bekanntermaßen und mit wachsender Intensität auch für Arbeitnehmer, z.B. über wachsende Pendleranteile, oder für Verbraucher, deren Reichweitsysteme in immer stärkerem Maße vom Idealtypus zentralörtlicher Verflechtungen abweichen.¹ In der Konsequenz bilden sich so vielfältigste Formen der Standortdifferenzierung zwischen den Kommunen mit jeweils spezifizierten Nutzungsansprüchen und im weitesten Sinn auch eine ständige intensivierte Arbeitsteiligkeit zwischen den Kommunen.

Eine gemeinsame aktive Gestaltung dieser Arbeitsteiligkeit zwischen den Gebietskörperschaften durch die Kommunalpolitik und die Verwaltung der betroffenen Gemeinden stellt jedoch eine oft nicht einfache Herausforderung für die Beteiligten dar, zumal sie in der Regel mit einem gewissen Verlust an Eigenständigkeit einhergeht. Andererseits führt eine fehlende Abstimmung bzw. Koordination kommunaler Aktivitäten, etwa im Bereich der Flächennutzungsplanung oder auch in dem breiten Spektrum wirtschaftsfördernder Maßnahmen, jedoch für alle Betroffenen zu Effizienzverlusten. Die Unternehmen vermissen in diesem Zusammenhang vielfach klare gemeinsame Leitlinien der Wirtschaftsförderung im regionalen Kontext und natürlich auch ein entsprechendes Maß an Planungssicherheit, während andererseits die Kommunen zunehmend in eine Art Wettbewerbssituation kommen.² Ein Wettbewerb mit zum Teil sehr ungleichen Ausgangsbedingungen, wie vielfache Konflikte zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden belegen.

Insgesamt gesehen werden durch nicht vorhandene Kooperationen vielfach die Möglichkeiten einer angemessenen und notwendigen Daseinsvorsorge in wirtschaftlichen Belangen stark eingeengt. Betroffen sind davon nicht nur ansässige Unternehmen und auch die Privathaushalte, sondern auch potenzielle Investoren. Dabei darf gerade das Ausmaß der Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf das Thema Standortqualität nicht unterschätzt werden. Die Diskussion über die globalen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft am Standort Deutschland überlagert zumeist die sehr hohe Relevanz der kleinräumlich wirkenden Standortfaktoren, denen sowohl im Hinblick auf die Sicherung des Bestandes der Unternehmen wie auch im Hinblick auf die Ansiedlung neuer Unternehmen eine große Bedeutung zukommt.

Wachsende wirtschaftsräumliche Differenzierung und damit auch eine zunehmende Arbeitsteiligkeit zwischen den Kommunen, bei zum Teil beachtlichen Ungleichgewichten in der Finanzausstattung, bilden somit die Plattform für einen deutlich wachsenden Abstimmungsdruck im jeweiligen regionalen Kontext. Unter Beibehaltung der sehr starken Position der kommunalen Selbstverwaltung, etwa im Rahmen ihrer Planungshoheit, und unter Ausschluss von Überlegungen zu kommunalen Gebietsreformen wird somit eine möglichst optimale Daseinsvorsorge im Hinblick auf die Förderung der lokalen Wirtschaft zukünftig verstärkt nur im Rahmen verschiedenster Kooperationsmodelle möglich sein. Dies erfordert aber eine konsequente Abkehr von bislang üblichen Mustern interkommunaler Konkurrenz z.B. im Ansiedlungsbereich und eine zum Teil nicht einfache Suche nach Kooperationsmodellen und finanziellen Ausgleichsmechanismen zwischen den Städten und Gemeinden.³

Dass solche Kooperationen heute keinesfalls nur mehr eine Ausnahme darstellen, sondern durchaus in vielen Bereichen kommunaler Daseinsvorsorge bereits gängige Reali-

¹ Vgl. auch Stippler, I.; Müller, M. (2001), S. 8.

² Zum Beispiel im Rahmen der Gewerbegebietsanweisung siehe dazu: Dressen, M. (2004), S. 4 ff.

³ Siehe dazu auch Snelting, M. (1997), S. 7 ff.

tät sind, belegen die im Rahmen der vorliegenden Arbeit durchgeführten empirischen Erhebungen in verschiedenen Stadtumlandbereichen Bayerns.

2 Struktur- und Prozessmuster der Wirtschaft in Verdichtungsräumen als Herausforderung

Bis in die jüngste Vergangenheit hat sich der wirtschaftliche Konzentrationsprozess auf die Verdichtungsräume weiter fortgesetzt. Als ausschlaggebend erweist sich hier eine nach wie vor hohe Bewertung der Standortqualität bei entsprechender Infrastrukturausstattung. Eine weitere wichtige Komponente ergibt sich aber auch aus Aspekten der Markterschließung und entsprechend hohen Potenzialen an Zuliefer- und Absatzbeziehungen. Letztlich wird dieses Bild aber wesentlich geprägt durch die ausgesprochen starke Zentrenorientierung des Dienstleistungssektors, von dem, unabhängig von der aktuellen allgemeinen Krisensituation, noch die meisten Wachstumsimpulse ausgehen.

Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist aber sicher auch die Tatsache, dass in den vergangenen Jahren ein gewisser Paradigmenwechsel im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderungspolitik auf Landesebene solche Konzentrationsprozesse stützt. Während über eine lange Phase das Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen im Wesentlichen durch Interventionen in strukturschwachen und in der Regel peripheren ländlichen Regionen als primäres Ziel angesehen wurde, fokussieren sich jetzt eine ganze Reihe von Maßnahmen auf die Herausbildungen und Förderungen spezifischer Kompetenzfelder mit in der Regel sehr starker Affinität zu den Verdichtungsräumen. Beispiele hierfür liefern unter anderem die Bemühungen zur Förderung der Kompetenz in den Bereichen Informationstechnologien, Medien oder Lifescience, die nicht zuletzt Gegenstand verschiedener Projekte im Rahmen der bayerischen Hightech-Offensive waren.⁴ Solche Maßnahmen entfalten dementsprechend ihre Impulswirkung und damit auch erweiterte Nutzungsansprüche in den ohnehin sich dynamischer entwickelnden Agglomerationsräumen, natürlich in Verbindung mit der Intention, eine Ausstrahlwirkung in die Peripherie zu erzielen. Letztlich jedoch wächst auch dadurch die Dynamik gewerblicher Flächennutzungsansprüche in den Verdichtungsräumen mit den resultierenden Herausforderungen für die Kernstädte und Umlandgemeinden.

Betrachtet man auf der anderen Seite selektiv nur einige ausgewählte Aspekte, die aus dem spezifischen Standortwahlverhalten von Unternehmen selbst resultieren, lassen sich folgende Probleminhalte beispielhaft umreißen: Vor dem Hintergrund bekannter Prozessmuster ist ein zentrales Problem in dem deutlich überproportionalen Flächenbedarf für gewerbliche Aktivitäten an den Verdichtungsrandern zu sehen. Ein nicht unbeachtlicher Faktor ist hierbei in der in Bayern zu beobachtenden starken Konzentration von Ansiedlungswünschen externer Investoren auf die Verdichtungsräume begründet. Einen Beleg findet diese Tendenz beispielsweise in den Erfahrungen, die im Rahmen des bayerischen Standortinformationssystems SISBY, einem Kooperationsprojekt zwischen dem bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie und den Industrie- und Handelskammern, gemacht wurden. Ansiedlungswünsche insbesondere auch ausländischer Investoren konzentrieren sich hier in einem extrem starken Maß auf die großen Verdichtungsräume, wobei speziell der Landeshauptstadt eine absolute Spitzenstellung zukommt. Aber auch eine Analyse der rund 5000 Internetkontakte pro Monat auf die spezifischen Gewerbeflächenangebote dokumentiert die herausragende Stellung, die die Verdichtungsräume in den „Mental-Maps“ der Standortsuchenden einnehmen.

⁴ Beispiele finden Sie bei: Little (O.J.)

Eine weitere Komponente, die im Zusammenspiel zwischen Stadt und Umland zu einer wachsenden Flächeninanspruchnahme beiträgt, ist die Expansion bestehender Unternehmen in den Kernbereichen. Nach wie vor zwingen hier oft räumlich beengte Verhältnisse, die einhergehen mit spezifischen Nutzungskonflikten in beengten städtebaulichen Lagen, zu anhaltenden Verlagerungstendenzen an den Stadtrand. Hieraus resultieren wiederum die bekannten Problemmuster, angefangen von wachsenden verkehrlichen Belastungen bis hin zu den nicht unbeträchtlichen finanziellen Auswirkungen für die alten und neuen Standortgemeinden. Diese zunächst einmal nur auf das Thema der Gewerbeansiedlung ausgerichtete Betrachtung findet natürlich auch eine Ergänzung durch daraus abgeleitete bzw. davon abhängig ergänzende Flächenansprüche, sei es im Bereich des Wohnens, der Infrastruktur oder auch über die jetzt nach Bundesbaugesetzbuch getroffene Ausgleichsflächenregelung.

Eine besondere Aufgabenstellung besteht für die Kommunen aber auch in der empirisch nachweisbaren starken Konzentration der Gründungsaktivitäten von Unternehmen auf die Ballungsräume. Gerade im Hinblick auf die immer stärkere Dienstleistungsorientierung erscheint die Förderung entsprechender Gründungsaktivitäten heute als ein zentrales Anliegen der kommunalen Wirtschaftsförderung. Der damit in Verbindung stehende Aufwand ist zum Teil beträchtlich. Er äußert sich in der Etablierung von Gründungszentren, der Bildung regionaler Venture Capital Fonds und auch in einem breiten Spektrum von Betreuungsleistungen, die in diesem Segment der Wirtschaftsförderung notwendig sind.⁵

Bereits angesprochen wurde die mittelbare Wirkung der Fokussierung wirtschaftlicher Aktivitäten in den Randbereichen über eine stärkere Infrastrukturbelastung. Die Infrastrukturorientierung bei Ansiedlungsprojekten spielt erfahrungsgemäß eine permanent wachsende Rolle, wobei neben bekannten Erfordernissen in den Bereichen der Ver- und Entsorgung auch die Angebotssituation im Bildungsbereich, von Transfereinrichtungen und die schon erwähnte Verkehrsinfrastruktur erhebliches Gewicht haben.

Insgesamt spiegelt sich darin in jedem Fall eine steigende Erwartungshaltung seitens der Unternehmen gegenüber den jeweiligen Standortgemeinden, die sich im Bereich der Wirtschaftsförderung somit auch wachsenden finanziellen Belastungen gegenüber sehen. Auf der anderen Seite wirft aber auch eine insgesamt verschärfte Wettbewerbssituation unter den Kommunen lange Schatten auf das Verhältnis zwischen Kommune und Wirtschaft. Neben bekannten Einschnitten auf der finanziellen Seite, z.B. im Rahmen der wenig zeitgemäßen Ausgestaltung der Gewerbesteuer, findet dies seinen Ausdruck in der Forderung nach dem Abbau der Belastungen durch kommunale Abgaben und Gebühren zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des heimischen Gewerbes. Eine in jüngster Zeit sehr intensiv geführte Diskussion bezieht sich daneben noch auf generelle Bemühungen zur Reduzierung der Bürokratiekosten von Unternehmen, z.B. im Rahmen der Vereinfachung von Genehmigungsverfahren.⁶ Insgesamt bildet sich so derzeit im verschärften Maße ein Missverhältnis zwischen den Anforderungen der Wirtschaft an die Kommunen und dem Beitrag gewerblicher Aktivitäten zu Finanzierung der Städte und Gemeinden heraus, das von beiden Seiten als vielfach negativ empfunden werden muss.

⁵ Steinröx, M. (1994), S. 33 ff.

⁶ Im Überblick: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.) (2003).

3 Wachsende Herausforderungen für die Kommunen und Grenzen der Leistungsfähigkeit

Wie bereits angesprochen ist eine der zentralen Herausforderungen für die Kommunen in Verdichtungsräumen eine vorausschauende und bedarfsorientierte Bereitstellung von Gewerbeflächen. Hier ergeben sich mittlerweile vielfach Engpasssituationen, die neben den bekannten Phänomenen in den Kernstädten mittlerweile auch auf die engeren Verdichtungszone übergreifen. Die ohnehin in vielen Kernstrukturen bestehende Flächenknappheit erfährt vielfach durch die Tatsache eine Verschärfung, dass bestehen Freiflächen im Hinblick auf eine potenzielle gewerbliche Nutzung vielfach in Konkurrenz zu Flächenansprüchen mit höherer Renditeerwartung stehen. Dies belastet nicht zuletzt die Bemühungen um gewerbliche Folgenutzungen brachliegender Gewerbeareale, wobei auch Nachbarschaftskonflikte und die in der Regel hohen Kosten für eine Wiederaufbereitung solcher Flächen die ohnehin bestehenden Probleme verschärfen. Insgesamt betrachtet sehen sich somit die Verdichtungskerne oft nicht in der Lage, einen dynamischen Bestandschutz für die hier angesiedelten Unternehmen zu gewährleisten, also für deren Expansionsbedarf entsprechende Flächen zu Verfügung zu stellen.

In Entsprechung dazu setzt sich der bekannte Suburbanisierungstrend in den Verdichtungsräumen bei den Unternehmen weiter fort und verstärkt so den ohnehin vergleichsweise hohen Nachfragedruck in den Randbereichen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer gewissen Fokussierung der Ansiedlungstätigkeit in Stadtrandgemeinden mit spezifischer Standortgunst, in der Regel auf der Basis des Vorhandenseins einer hochwertigen Verkehrsinfrastruktur, ist auch dort in vielen Fällen eine Verknappung des Gewerbeflächenpotenzials festzustellen, das eine Begrenzung auch im Hinblick auf ebenfalls konkurrierende Nutzungsansprüche erfährt. Eine Rolle spielt hier neben der planerisch vielfach gewünschten Verknüpfung gewerblicher Nutzungen mit Wohnnutzungen auch das Thema der Erhaltungs- und Freiraumnutzungen an den Verdichtungsändern, z.B. in Form von regionalen Grünzügen.

Bei insgesamt schwächer werdender finanzieller Basis der Kommunen, aktuell auch aufgrund erheblicher Gewerbesteuer ausfälle, ergibt sich ein spezifisches Problem für die Kommunen aus einer doch spürbar gewachsenen Kostenbelastung im Rahmen der Standortvorsorge. Neben der zum Teil sehr kostenintensiven Aufbereitung gewerblicher Flächen spielen hier gewachsene Infrastrukturansprüche der Unternehmen, sei es nun im Ver- oder Entsorgungsbereich oder auch bezüglich der verkehrlichen Anbindung, eine gewichtige Rolle. Vielfach fällt es dabei gerade den kleineren Kommunen schwer, bei beschränkten finanziellen Mitteln diesen Infrastrukturansprüchen seitens der Wirtschaft zu genügen. Eine besondere Komponente stellt dabei auch die Tatsache dar, dass ein kommunales Engagement in verstärktem Maße auch bei der Gestaltung von Infrastrukturangeboten mit überregionaler Bedeutung gefordert ist. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang etwa auf eine vielfach erwartete Beteiligung an regionalen Verkehrslandeplätzen, auf ein Engagement im Bereich der Bildungsinfrastrukturen, die Unterstützung von Existenzgründungsmaßnahmen oder auch die Förderung von Wissenstransfer einrichtungen für die Wirtschaft. Mittelbar zuzurechnen zu diesen wachsenden Belastungen sind aber auch Bemühungen etwa um eine positive Gestaltung weicher Standortfaktoren, die für viele Unternehmen gerade im Hinblick auf die Akquisition von Personal einen hohen Stellenwert besitzen.

Wachsende Ansprüche seitens der Unternehmen begegnen den Kommunen aber auch in einem breiten Spektrum wirtschaftsfördernder Aktivitäten, angefangen von einfachen Beratungsleistungen, über die Durchführung von Genehmigungsverfahren bis hin zur Betreuung potenzieller Investoren. Diese Wünsche können von vielen kleineren Kom-

munen allein schon aufgrund fehlender personeller Kapazitäten und damit oft auch fehlenden Know-hows kaum bedient werden.

Bei gegebenen kommunalen Strukturmustern in den Stadt-Umland-Bereichen und unter Beibehaltung der kommunalen Selbstverwaltung im bisherigen Umfang kann in vielen Fällen schon derzeit diesen Herausforderungen nur begegnet werden, wenn es gelingt, unabhängig von einer Veränderung der Rechtssituation und den aktuellen Mechanismen eines Finanzausgleichs Formen der Kooperation zwischen den Kommunen zu finden. Diese könnten die Möglichkeit eröffnen, quasi im regionalen Schulterschluss, den Herausforderungen zu begegnen.

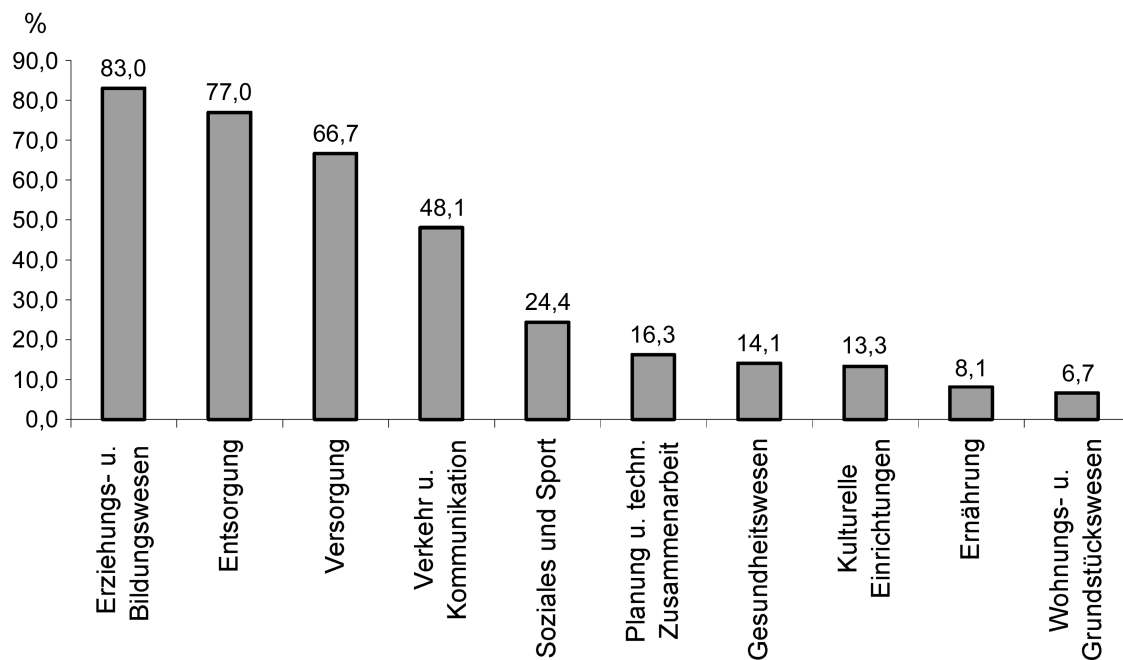
4 Interkommunale Kooperationen in ausgewählten bayerischen Verdichtungsräumen

Kooperationen zwischen Kommunen auf unterschiedlichsten Feldern unter den spezifischen Bedingungen der Verdichtungsräume sind bereits heute durchaus gängige Praxis. Dies belegen eindrucksvoll die Ergebnisse einer empirischen Erhebung des Arbeitskreises Stadt-Umland der LAG Bayern im Jahr 2002 in ausgewählten Stadt-Umland-Bereichen bayerischer Verdichtungsräume. Ohne Anspruch auf eine detaillierte Beschreibung der einzelnen Projekte und unter Verzicht auf eine Bewertung dieser Kooperationsprojekte sollte hier der Versuch unternommen werden, einen gewissen Einblick in die Strukturen und den Umfang solcher Kooperationen zu gewinnen.

Die Erhebung interkommunaler Kooperationsprojekte erfolgte im Rahmen einer schriftlichen Umfrage bei Gemeinden in ausgewählten Stadt-Umland-Bereichen Bayerns. Entscheidend für die Auswahl der Untersuchungsgebiete war dabei der Versuch, für bestimmte typische Situationen Hinweise über die Intensität und Strukturierung der Zusammenarbeit zu bekommen. Zugrunde gelegt wurden dabei als Kriterien vor allem die Größe der Verdichtungsräume, aber auch wirtschaftliche Aspekte und insbesondere das Kriterium der Wachstumsdynamik. So wurden unter dem Gesichtspunkt der Größe der Agglomeration auf der einen Seite die Landeshauptstadt München und ihr Umland ausgewählt, auf der anderen Seite aber auch ganz bewusst kleinere Zentren, wie etwa Landshut oder Neu-Ulm. Daneben repräsentieren natürlich der Verdichtungsraum München, das Umfeld von Landshut und auch der hier abgedeckte Teil der Verdichtungsregion Ulm/Neu-Ulm Bereiche mit einer ausgeprägten Wachstumsdynamik in den letzten Jahren. Eine Ergänzung findet diese Betrachtung in den Oberzentren Augsburg und Würzburg mit ihren Verflechtungsbereichen.

Ausgewertet werden konnten letztlich die Angaben zu relevanten kommunalen Handlungsfeldern von insgesamt 141 Städten und Gemeinden. Diese berichteten von 483 verschiedenen Kooperationsprojekten und lieferten damit ein Bild einer mittlerweile doch weit fortgeschrittenen Arbeitsteiligkeit. Auf Grund der spezifischen Situation der Befragungsorte lässt dies sicher keine Rückschlüsse auf das Gesamtvolumen interkommunaler Zusammenarbeit zu, deren aktuelle Bedeutung wird aber eindrucksvoll unterstrichen und auch die Schwerpunkte der Zusammenarbeit werden deutlich.

Abb. 1: Interkommunale Zusammenarbeit nach Bereichen

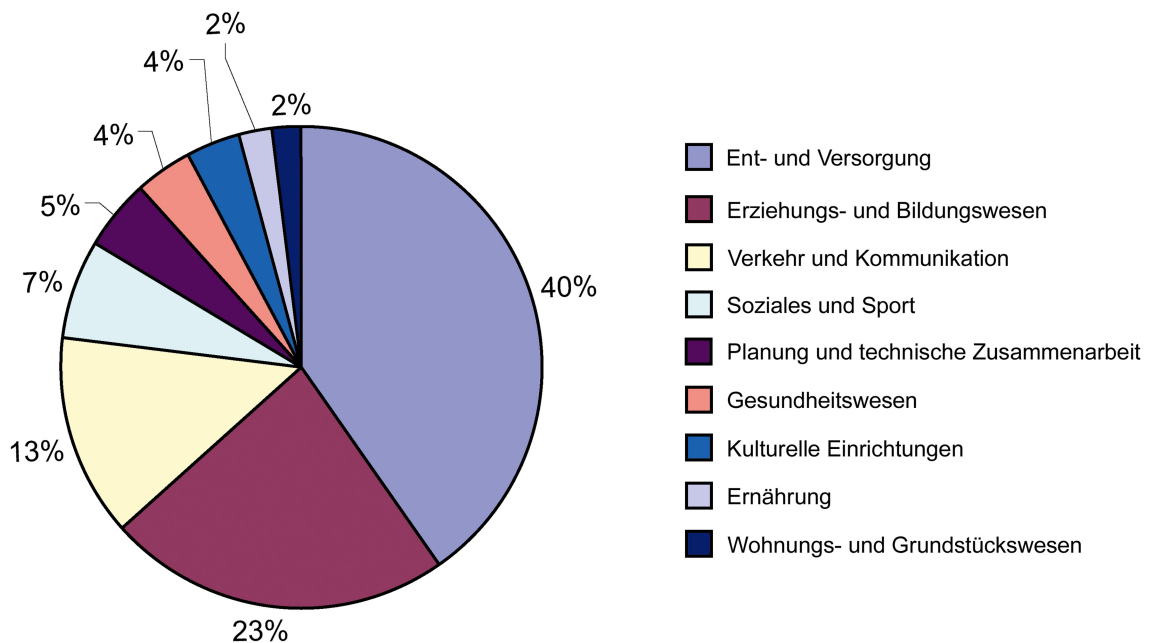


Bei den einzelnen Feldern der Zusammenarbeit ergibt sich derzeit ein eindeutiger Schwerpunkt bei den Maßnahmen zur Ver- und Entsorgung. So werden Kooperationsprojekte im Bereich der Entsorgung von 77 % der antwortenden Kommunen genannt, nur übertroffen von der Zusammenarbeit im Bildungsbereich, die nicht unerwartet mit 83 % den Spitzenwert einnimmt. Hier spiegeln sich die zentrale Bedeutung dieser Aktivitäten im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge ebenso wie die damit verbundenen finanziellen Belastungen. Arbeitsteiligkeit zur Erhöhung der Effizienz und zur Senkung der Kosten ist in diesen Themen sicher seit längerem ein dringliches Anliegen. Den zentralen Schwerpunkt dieser Zusammenarbeit bilden hier gemeinsame Bemühungen im Bereich der Wasserversorgung, auf die von fast 60 % der befragten Kommunen verwiesen wird, aber auch die Abwasserbeseitigung, die mittlerweile von jeder zweiten Kommune in Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden, bewältigt wird. Eine deutlich untergeordnete Rolle spielen daneben auch gemeinsame Projekte im Bereich Strom, Gasversorgung und Fernwärme, auf die von jeweils rund 10 % der befragten Kommunen zusätzlich verwiesen wird.

An zweiter Stelle bei den gemeinsamen Projekten rangieren, gemessen an der Zahl der Nennungen, die Maßnahmen im Erziehungs- und Bildungswesen (Abb. 2). Fast drei Viertel der Befragten verweisen hier auf eine Zusammenarbeit im Bereich der allgemeinbildenden Schulen, wobei zusätzlich das Thema der Schülerbeförderung bei einem Drittel der Gemeinden gemeinschaftlich gelöst wird. Bemerkenswert in diesem Kontext ist sicher auch die Tatsache, dass 36 % der Kommunen mittlerweile auch auf dem Feld der freiwilligen Leistungen im Bereich der Berufs- und Erwachsenenbildung zusammenarbeiten.

Quantitativ weniger bedeutend, aber dennoch mit einigem Gewicht, erscheinen in den Umfrageergebnissen Formen der Zusammenarbeit im Bereich Verkehr und Kommunikation. Immerhin fast jede zweite Gemeinde arbeitet hier im Schulterschluss mit den Nachbarn, wobei gemeinsame Anstrengungen in der Gestaltung der ÖPNV-Angebote eine zentrale Rolle spielen.

Abb. 2: Zusammenarbeit in den Bereichen



Auf Rang vier, gemessen an der Gewichtung durch die Zahl der Nennungen, rangiert ein relativ breites Spektrum an gemeinsamen Maßnahmen im Bereich Soziales und Sport. Hier gibt es eine entsprechende Arbeitsteiligkeit bei rund einem Viertel der Befragten. Schwerpunkte sind dabei der gemeinsame Unterhalt von Kindergärten, der gemeinsame Betrieb von Sportanlagen und von Schwimmbädern. Vereinzelt erfolgen hier auch Hinweise auf Einrichtungen der Altenpflege und Jugendzentren.

Etwas weniger weit fortgeschritten sind daneben Kooperationsansätze im Bereich der Planung und technischen Zusammenarbeit. 16,3 % verfügen hier über entsprechende Erfahrungen mit gewissen Schwerpunkten im Bereich der Stadtplanung, Landschaftsplanung und Verkehrsplanung. Weniger bedeutend ist hier die Zusammenarbeit im Bereich von Erschließungs- oder technischen Überwachungsmaßnahmen.

Relativ gering ausgeprägt ist derzeit noch das Gewicht von Kooperationsprojekten im Bereich des Gesundheitswesens, bei denen Hinweise etwa auf das Thema Suchtberatung und Krankenhäuser etwa 14 % der Gemeinden betreffen. Weniger bedeutend, aber durchaus interessant ist daneben auch die Zusammenarbeit im Bereich kultureller Einrichtungen, die eine Relevanz für etwa jede siebte Gemeinde hat, wobei hier ein gewisser Schwerpunkt bei gemeinsamen Büchereien zu finden ist. Völlig abgeschlagen in der Prioritätenskala sind schließlich noch gemeinsame Maßnahmen im Bereich des Ernährungswesens und im Bereich des Wohnungs- und Grundstückswesens, in denen sich nur vereinzelte Hinweise, etwa auf gemeinsame Veterinärdienste oder Bauhofaktivitäten, finden.

5 Regionale Ausprägung der Zusammenarbeit

Eine Beschreibung der räumlichen Verteilungsmuster interkommunaler Kooperation wird durch den Stichprobencharakter der Umfrage natürlich erschwert. Dennoch finden sich in den Verteilungsmustern der folgenden Karten (Abb. 3–7) zumindest Ansätze für gewisse Regelmäßigkeiten in der Verteilung der Kooperationsprojekte.

Abb. 3: Interkommunale Kooperationen 2002 im Raum Augsburg

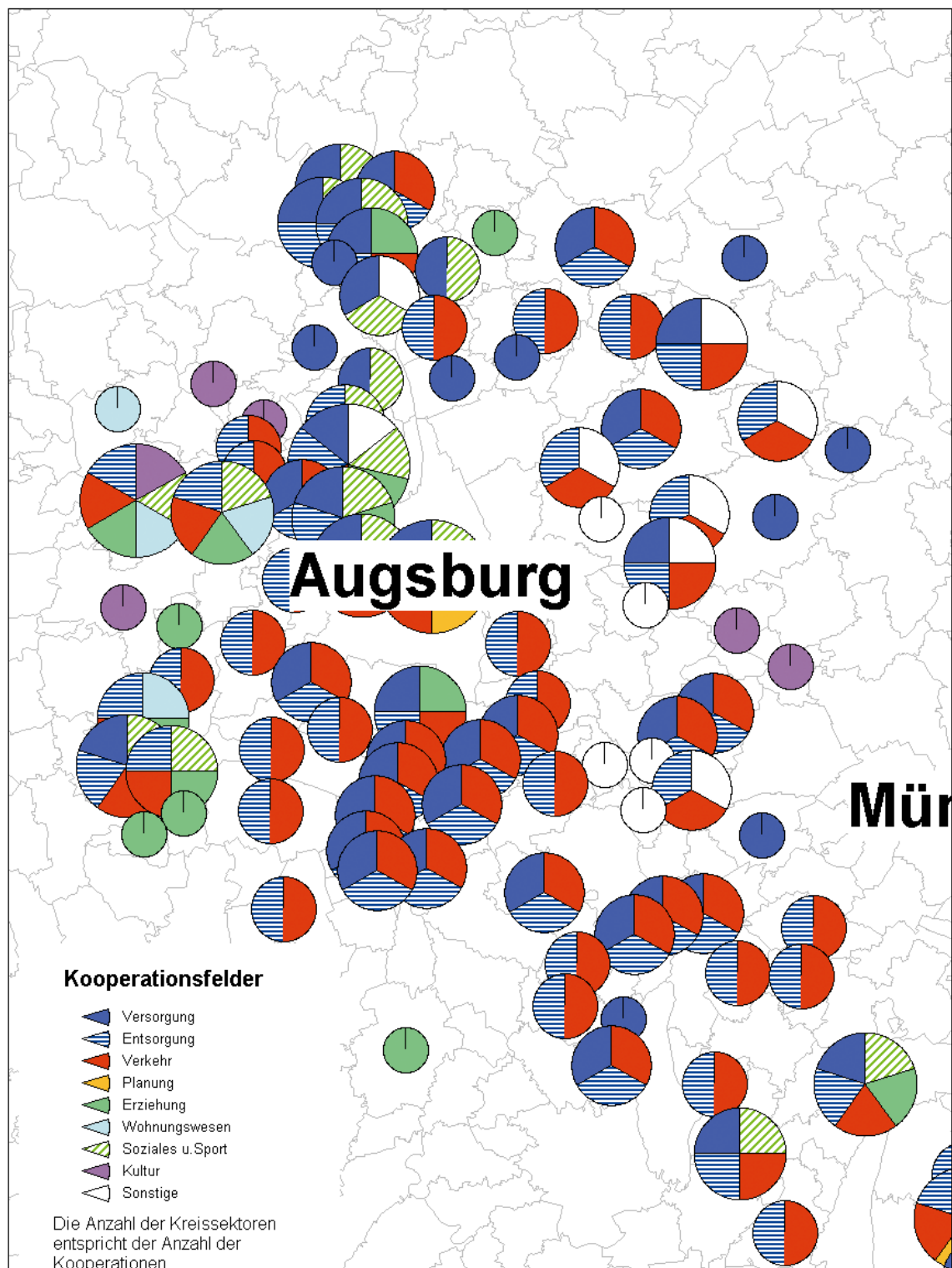


Abb. 4: Interkommunale Kooperationen 2002 im Raum München

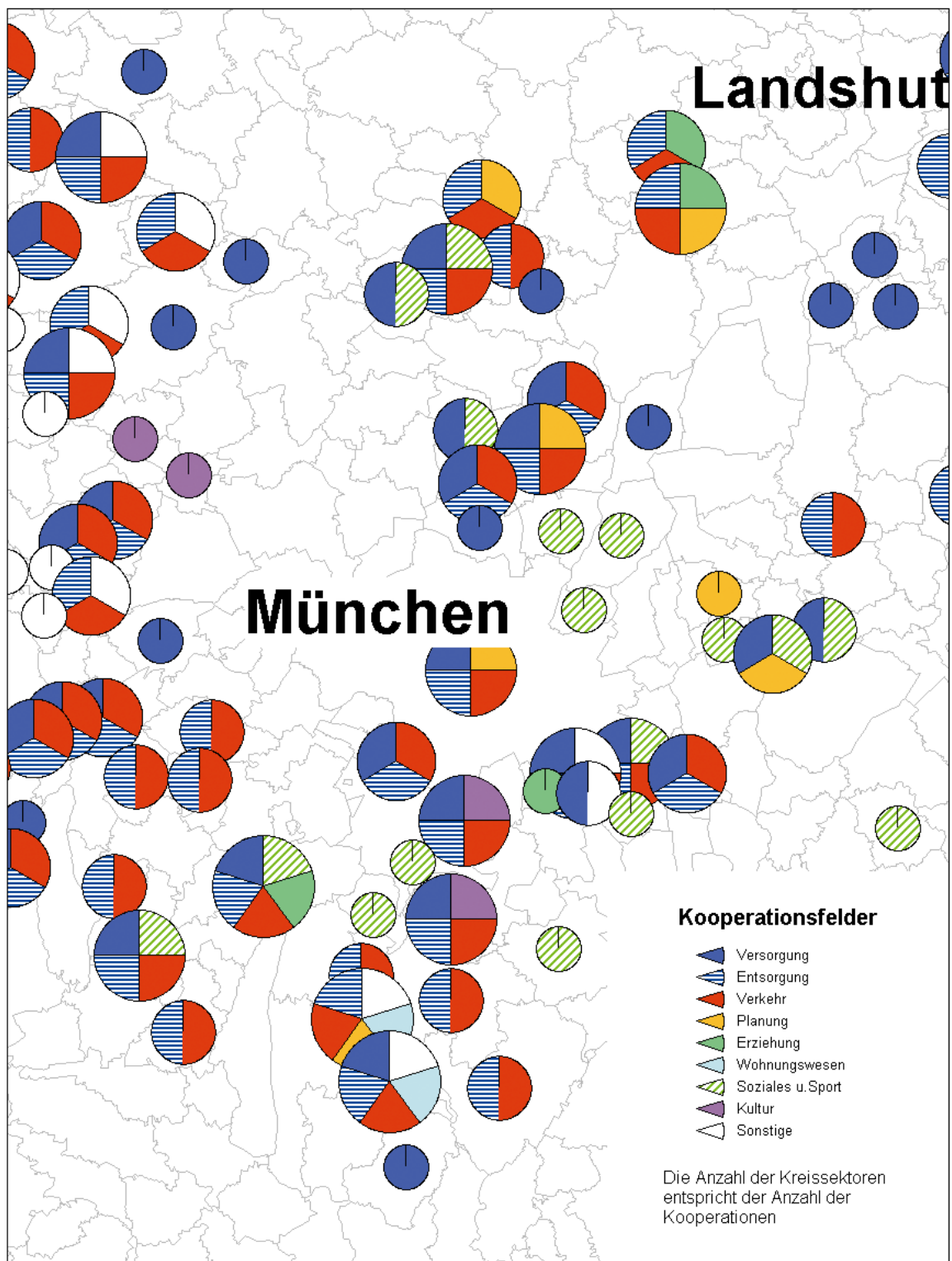


Abb. 5: Interkommunale Kooperationen 2002 im Raum Neu-Ulm

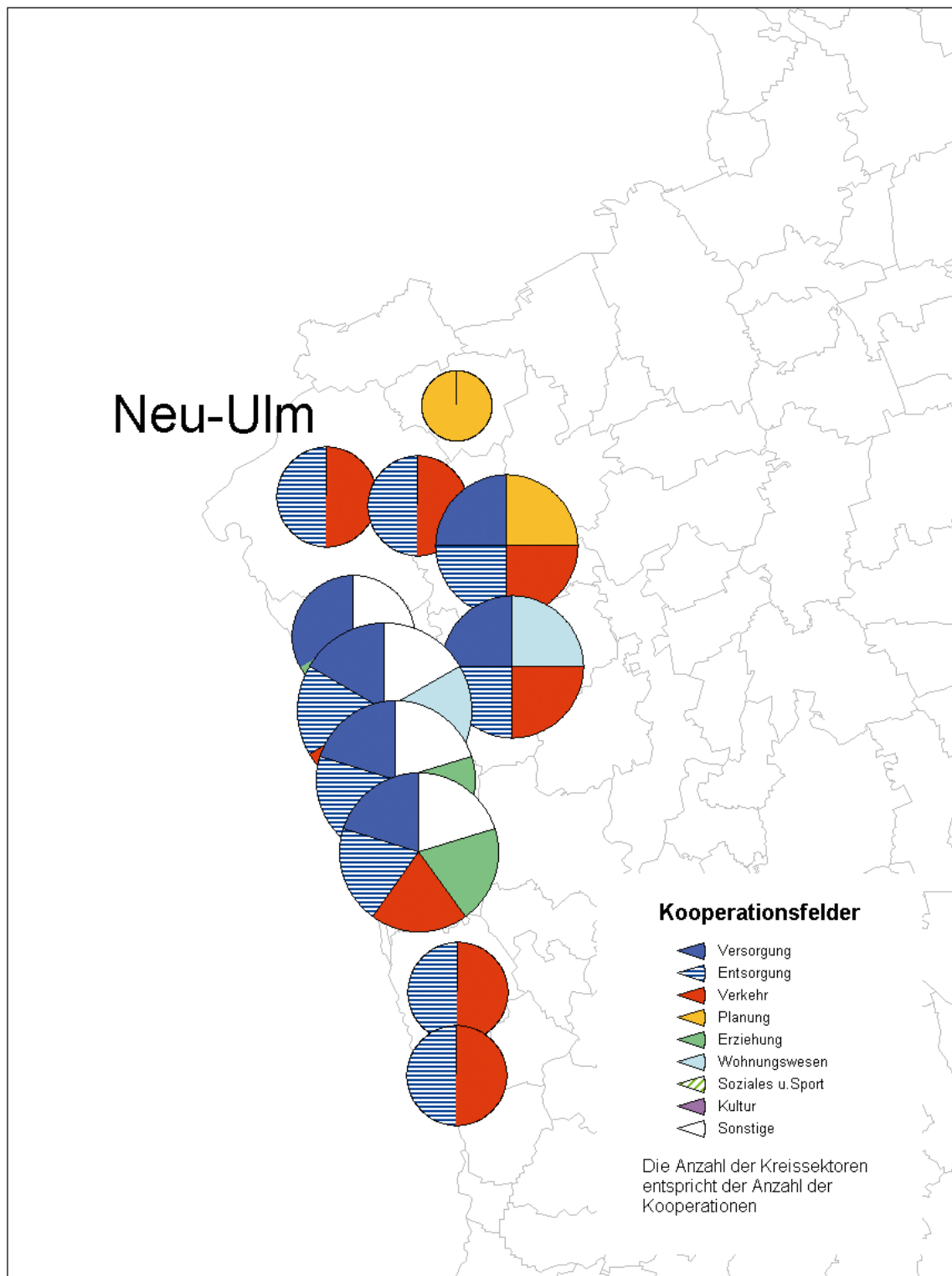


Abb. 6: Interkommunale Kooperationen 2002 im Raum Landshut

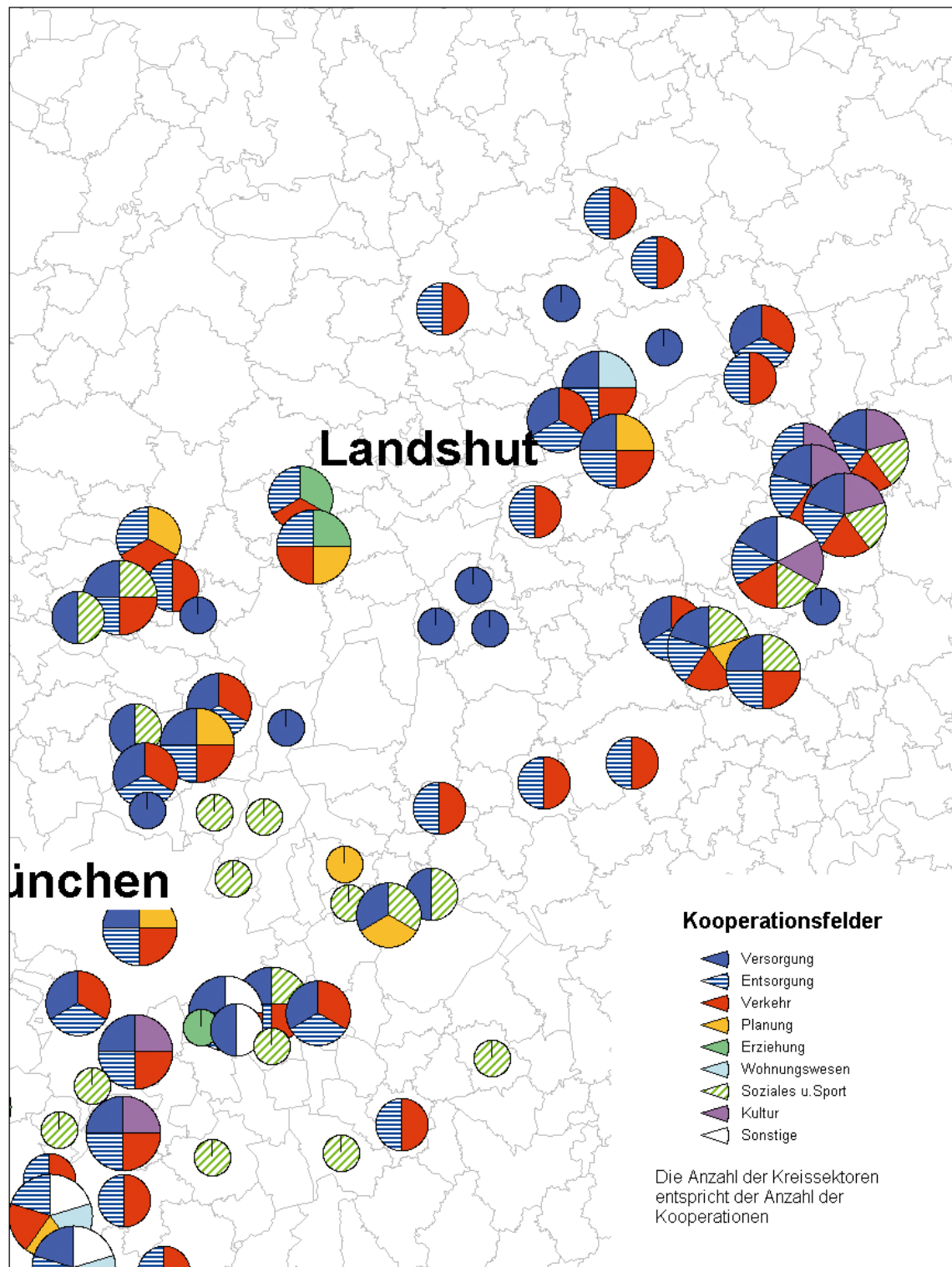
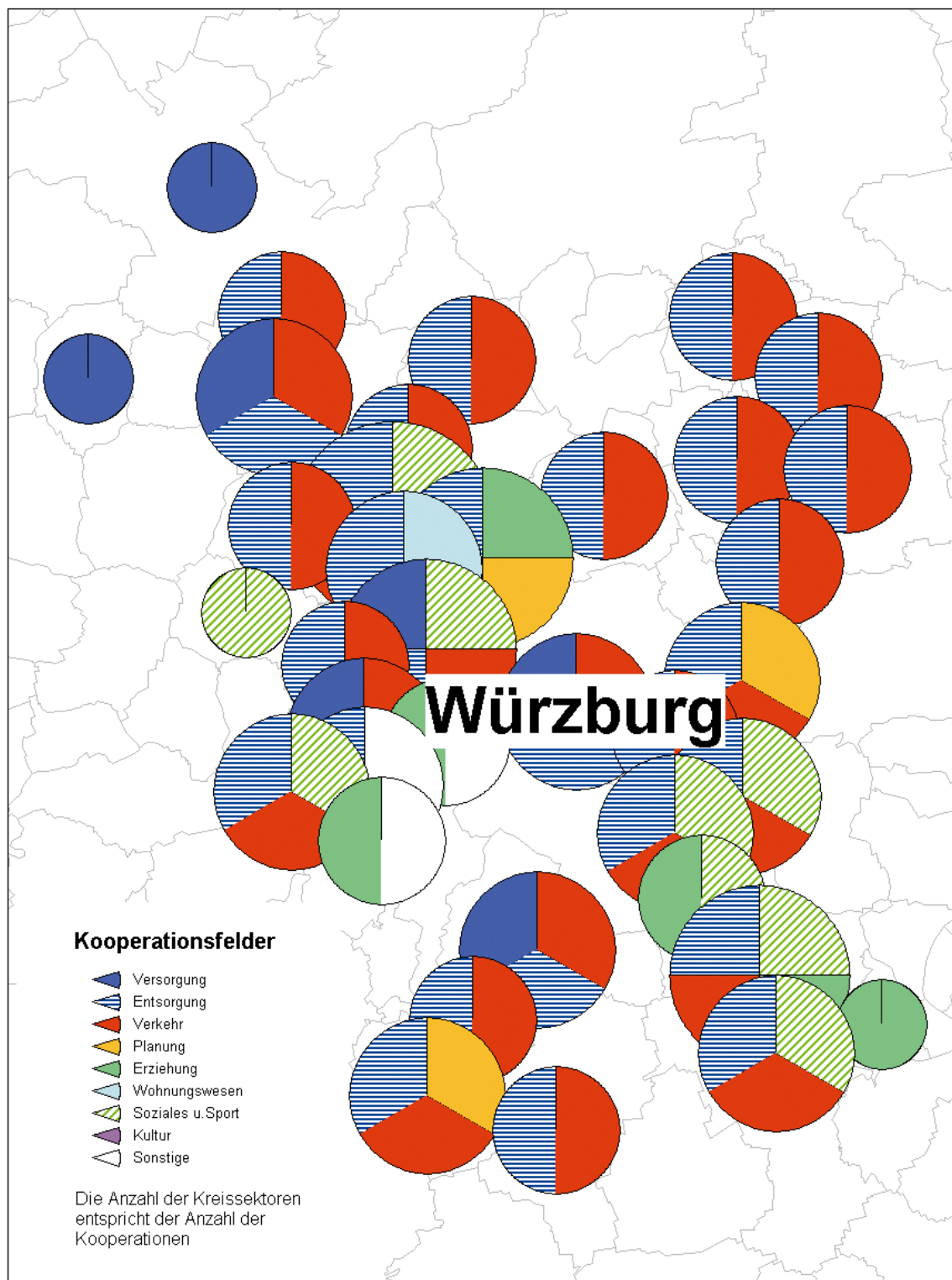


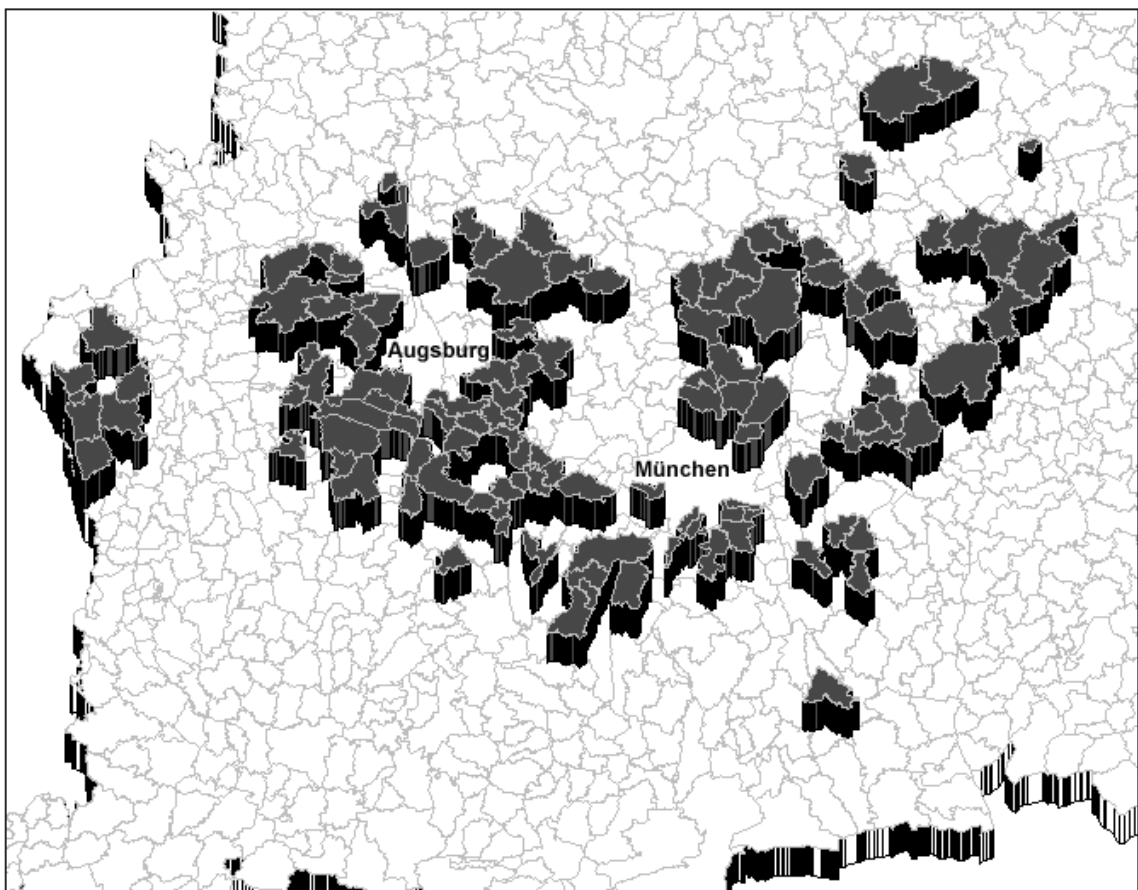
Abb. 7: Interkommunale Kooperationen 2002 im Raum Würzburg



Durchaus belegbar erscheint hier die These, dass gerade in Bereichen mit besonders starkem Siedlungsdruck die Bereitschaft zur Kooperation auch deutlich stärker ausgeprägt ist. Dies findet seinen Beleg in einem zumeist erkennbaren Zentrum-Peripherie-Gefälle bei der Zahl der Kooperationsprojekte in den einzelnen Gemeinden. Besonders deutlich prägt sich dies in den westlichen Randbereichen des Verdichtungsraums Augsburg aus, der hier in relativ kurzer Distanz in die Bereiche des Naturparks Augsburg Westliche Wälder übergeht. Gut nachvollziehbar ist dies aber auch im Südosten der Landeshauptstadt München (Abb. 8, 11).

Eine gewisse Modifikation erfährt dieses Zentrum-Peripherie-Modell allerdings durch gewisse axiale Strukturen entlang bekannter Schwerpunkte bandförmiger Siedlungsentwicklung. Geradezu beispielhaft dokumentiert sich dies entlang der Iller-Achse, südlich des Verdichtungsraumes Ulm/Neu-Ulm, entlang der Achse Grünwald-Geretsried südlich von München, im Nord-Südverlauf des Lechtals bei Augsburg, im Vilstal südlich von Landshut und im Raum Würzburg, entlang des Maintals (Abb. 9, 10, 12).

Abb.8: Gemeinden mit Kooperationen im Erziehungs- und Bildungsbereich



Ein Bezug zur Gemeindegröße oder zur Finanzkraft der jeweiligen Kommunen und deren Beteiligung an Kooperationsprojekten ist primär aus den Kartenbildern sicherlich nicht abzuleiten. Dagegen spricht das zum Teil sehr intensive Engagement durchaus finanzkräftiger Gemeinden, etwa im Westen von Augsburg oder im Süden von München, in solchen Projekten, während sich andererseits in einer ganzen Reihe von Beispielen kleinerer Gemeinden, die sich durchaus im Focus des Suburbanisationsprozesses befinden, die Kooperationsanstrengungen noch in Grenzen halten.

Abb.9: Gemeinden mit Kooperationen im Erziehungs- und Bildungsbereich

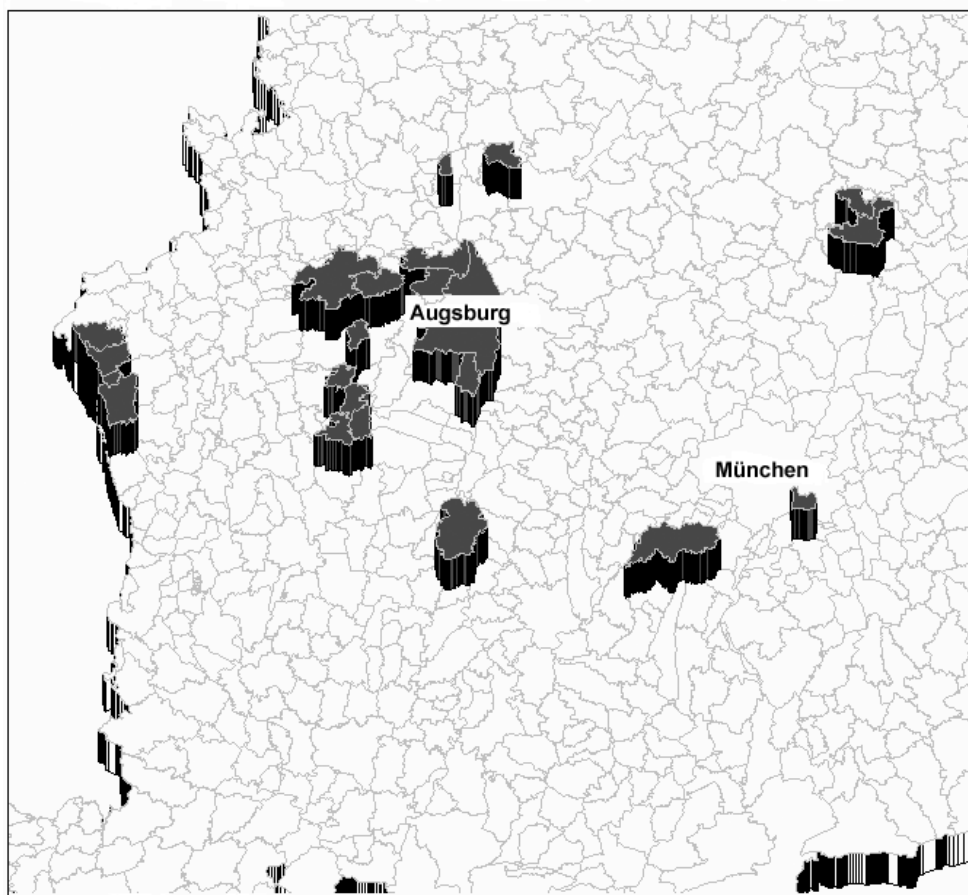


Abb.10: Gemeinden mit Kooperationen im Erziehungs- und Bildungsbereich

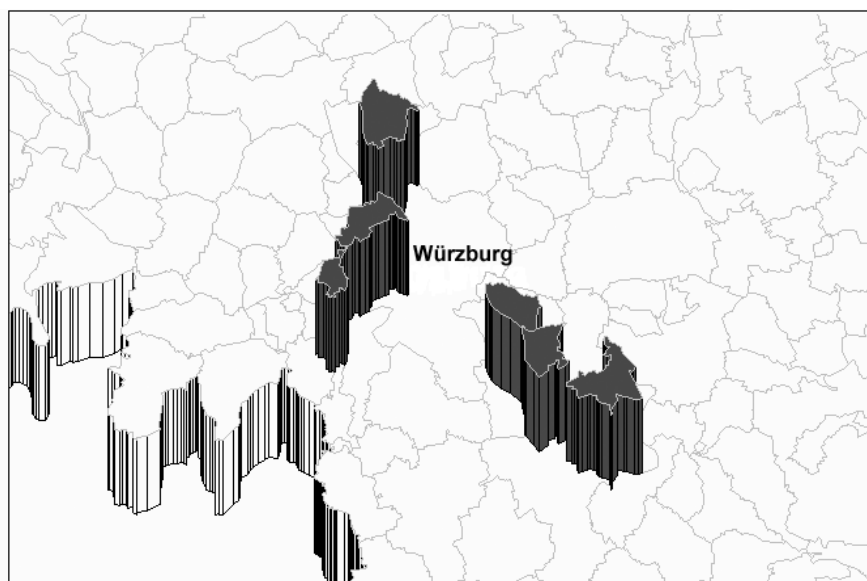
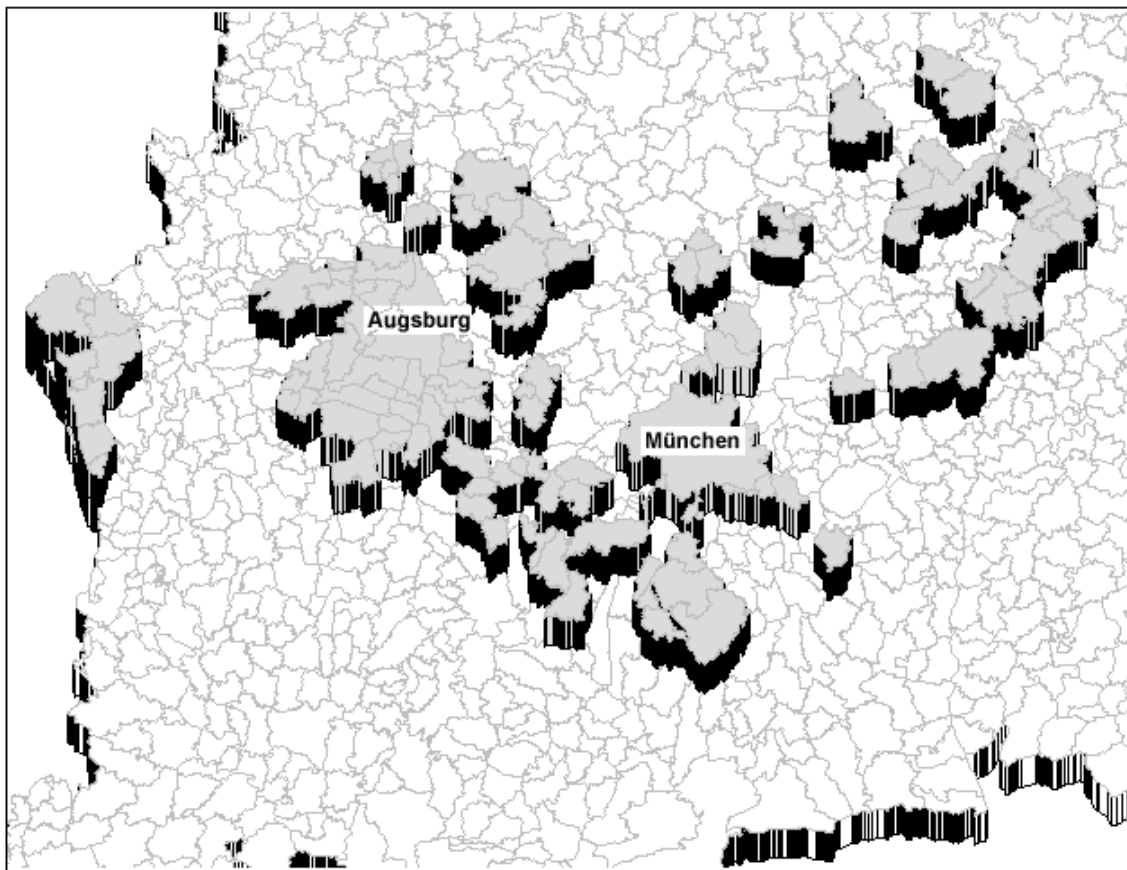


Abb.11: Gemeinden mit Kooperationen im Entsorgungsbereich

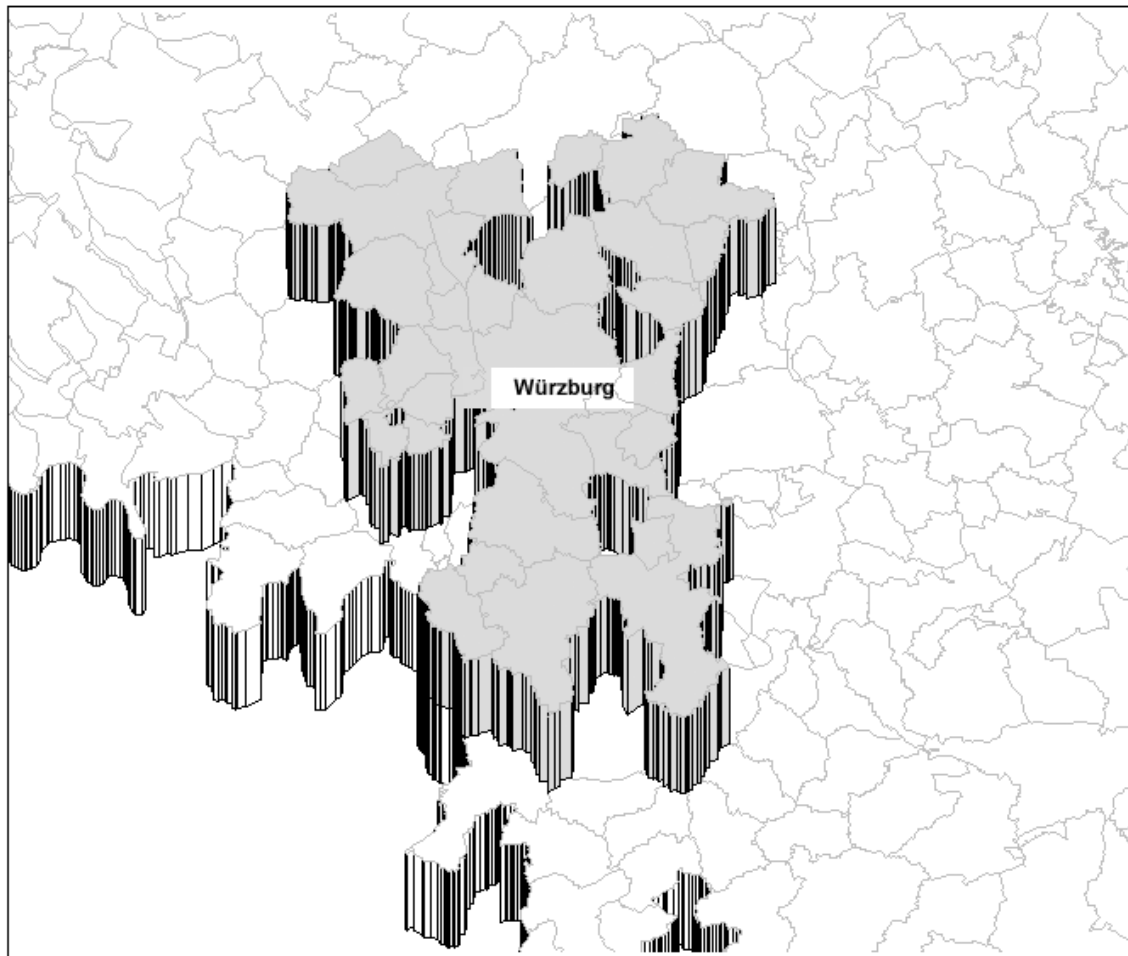


Durchaus typisch erscheinen jedoch gewisse Clusterbildungen, auch mit einem jeweils charakteristischen Muster von Aktivitäten, die sich in spezifischen Konstellationen geradezu inselartig ausprägen. Hier spielen neben der räumlichen Nähe auch spezifische gemeinsame Interessenslagen in einem weitgehend homogenen Umfeld eine wichtige Rolle. Beispiele liefern hier vor allem die Gebietscluster im Bereich der Ver- und Entsorgung mit ihrer ebenfalls starken Affinität zu den naturräumlichen Bedingungen in nahezu allen Untersuchungsgebieten. Daneben finden sich auch typische Verflechtungsmuster, etwa im kulturellen und sozialen Bereich, wie bei den Vilstalgemeinden im Raum Landshut, im Münchner Norden, nördlich von Augsburg oder im Maintal, südöstlich von Würzburg.

Eine signifikante Struktur findet sich aber auch in den Kooperationsbestrebungen im Bereich des Verkehrs. Hier ist eine gewisse Orientierung entlang typischer Infrastrukturaachsen erwartbar und auch im Kartenbild nachvollziehbar.

Insgesamt ergibt sich aus den Ergebnissen dieser Umfrage durchaus eine Bestätigung der Überlegungen, dass interkommunale Kooperationen für eine sinnvolle und effiziente Gestaltung der Arbeitsteiligkeit in den Verdichtungsräumen bereits heute unverzichtbar sind und sicherlich in der Zukunft noch an Bedeutung gewinnen werden.

Abb.12: Gemeinden mit Kooperationen im Entsorgungsbereich



Literatur

- Little, A. D. (o. J.): Chance für Bayern. Hrsg. vom Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr, Infrastruktur und Technologie. München.
- Dressen, M. (2004): Gewerbeflächenmanagement. Hrsg. vom Institut für Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen. Dortmund, S. 4 ff.
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.) (2003): Bürokratieabbau. Köln.
- Snelting, M. (1997): Kommunale Zusammenarbeit in der Gewerbeflächenpolitik: Potentielle Kooperationsvorteile und fiskalisale Kooperationsbarrieren. In: IWH, Wirtschaft im Wandel, H 2, S. 7 ff.
- Stippler, I.; Müller, M. (2001): Innenstädte beleben. In: DIHK (Hrsg.): Stadtregionen stärken. Berlin.
- Steinröx, M. (1994): Kommunale Wirtschaftsforschung aus des Sicht der Privatwirtschaft. In: Dieckmann/König (Hrsg.): Kommunale Wirtschaftsförderung. Köln, S. 33 ff.

Oliver Stipar

Interkommunale Kooperationen bei der Gewerbeflächenentwicklung als neuer Ansatz im Stadt-Umland-Kontext

Gliederung

- 1 Ausgangslage
 - 2 Mögliche Vor- und Nachteile interkommunaler Zusammenarbeit aus dem Blickwinkel der beteiligten Akteure
 - 2.1 Gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweise
 - 2.2 Sicht der Unternehmen
 - 2.3 Sicht der Kommunen
 - 3 Interkommunale Kooperationen als nachhaltige Entwicklungsstrategie in Verdichtungsräumen?
 - 3.1 Verdichtungsräume stellen die kommunale Bauleitplanung vor besondere Herausforderungen
 - 3.2 Voraussetzungen interkommunaler Kooperationen in Verdichtungsräumen
 - 4 Vorteile interkommunaler Gewerbegebiete
 - 5 Mögliche Nachteile interkommunaler Gewerbeflächenpolitik
 - 6 Resümee
- Literatur

1 Ausgangslage

Interkommunale Kooperationen bei der Erschließung und Vermarktung von Gewerbeflächen setzen sich seit einiger Zeit nicht zuletzt aufgrund vielfältiger Vorteile gegenüber der konventionellen Baulandbereitstellung als probates Mittel der kommunalen Flächenvorsorge im gewerblich/industriellen Bereich durch.

Vielerorts lassen leere Haushaltskassen und Flächenengpässe bzw. steigender Nutzungsdruck auf die verbleibenden Flächen auf der einen Seite sowie generell gestiegene Anforderungen der Unternehmen an die Gewerbestandorte auf der anderen Seite immer mehr Gemeinden und Städten kaum eine andere Wahl, als ihre Kräfte zu bündeln. Ziel dieser Kooperationen, die sich in anderen kommunalen Aufgabenbereichen bereits vielfach bewährt haben, ist in der Regel, gemeinsam langfristig wettbewerbsfähige Gewerbe- bzw. Industriestandorte auszuweisen, zu erschließen und zu vermarkten.

Die Alternative hieße in vielen Fällen entweder ganz auf Gewerbeflächen zu verzichten oder eine Reihe von Kompromissen beispielsweise hinsichtlich der Lage oder der Ausstattung eines Gewerbegebietes einzugehen. Nicht selten birgt jedoch gerade der Sparzwang bei der Gewerbeflächenentwicklung die Gefahr, dass Investitionsruinen entstehen, die den zukünftigen finanziellen Spielraum der Kommunen zusätzlich einschränken.

Speziell in Verdichtungsräumen treten bei der Flächenvorsorge für die verschiedenen, teilweise konkurrierenden Nutzungen immer häufiger Probleme in den Vordergrund, weil keine bzw. zu wenig geeignete Flächen insbesondere für gewerbliche und industrielle Nutzungen mit entsprechenden Standortanforderungen zur Verfügung stehen.

Diese Problematik wird sich in den kommenden Jahren voraussichtlich weiter verschärfen, so dass davon auszugehen ist, dass insbesondere im Stadt-Umland-Bereich zukünftig eine Reihe von interkommunalen Gewerbegebieten ausgewiesen werden, um auch in Zukunft weitere geeignete Flächen ausweisen zu können.

2 Mögliche Vor- und Nachteile interkommunaler Zusammenarbeit aus dem Blickwinkel der beteiligten Akteure

2.1 Gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweise

Geopolitisch gesehen spiegelt der Trend zu interkommunalen Kooperationen bei der kommunalen Gewerbeflächenentwicklung die allgemein zu beobachtende Tendenz zu Kooperationen auf den verschiedensten politischen und wirtschaftlichen Ebenen wider. Europa wächst kontinuierlich zusammen, die noch bestehenden Grenzen unseres Kontinents werden für Personen- und Wirtschaftsverkehre immer durchlässiger. Diese Entwicklung hat ohne Zweifel entscheidenden Einfluss auf viele kleinräumliche Entwicklungen beispielsweise innerhalb eines Landkreises oder innerhalb eines Stadt-Umland-Verbundes. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass insbesondere die gestiegene persönliche Mobilität neben der zunehmenden Vernetzung der Kommunikationswege unser Leben innerhalb weniger Jahrzehnte entscheidend verändert hat. Diese Veränderungen haben sich natürlich in ähnlicher Weise auch auf wirtschaftliche und kommunale Aufgaben niedergeschlagen.

Viele Gemeinden und Städte, teilweise sogar ganze Landkreise kooperieren bereits seit längerer Zeit in den unterschiedlichsten kommunalen Aufgabenbereichen, wie z. B. der Ver- und Entsorgung oder der Errichtung und dem Unterhalt von öffentlichen Einrichtungen. Kostenersparnisse, die Entlastung der eigenen Kommune und die Steigerung der Rentabilität sind dabei aus Sicht der Kommunen wichtige Beweggründe, interkommunale Kooperationen einzugehen.¹

Vieles spricht somit dafür, dass eine gemeindeübergreifende Zusammenarbeit im Bereich der kommunalen Bauleitplanung ebenfalls erfolgreich initiiert und durchgeführt werden kann.

2.2 Sicht der Unternehmen

Im Laufe der letzten Jahre haben sich die Ansprüche, die Unternehmen an ihre jeweiligen Standorte stellen (müssen), kontinuierlich gesteigert. Dies ist im Wesentlichen auf den zunehmenden, häufig auch internationalen Wettbewerbsdruck zurückzuführen, der vielen Unternehmen zunehmend kleinere Spielräume für ihre Standortwahl lässt. Diese Entwicklung geht häufig einher bzw. wird sogar noch verstärkt durch die zunehmende Vergrößerung des Aktionsradius vieler Unternehmen, mit der Folge, dass beispielsweise administrative Gemarkungsgrenzen eine immer geringere Rolle spielen. In den Fokus rücken auf der anderen Seite verstärkt marktwirtschaftlichen Kriterien wie z. B. Einzugsgebiet, Zielgruppe oder Fördermöglichkeiten.

Der zunehmende Wettbewerb führt gleichzeitig zu einem Wettlauf der Unternehmen um Standorte mit entsprechender Standortgunst. Häufig werden nur noch Gewerbe- bzw. Industriestandorte nachgefragt, die sich sowohl hinsichtlich ihrer verkehrsinfrastrukturellen Erschließung als auch im Bezug auf weitere wichtige strategische Anforderungen, wie z. B. die Nähe geeigneter Absatzmärkte oder das regionale Umfeld neben grundsätzlichen Kriterien wie dem Preis/Leistungsverhältnis, auf einem relativ hohen

¹ Stipar, O. (2002).

Niveau bewegen. Dies hat in der Vergangenheit zu einem gewissen Selektionsprozess geführt, dem insbesondere Gewerbeflächen, die den gestiegenen Anforderungen nicht gerecht werden können, häufig Tribut zollen mussten.

Aus dem Blickwinkel eines Unternehmens betrachtet stellt eine Investitionsentscheidung für einen bestimmten Standort eine langfristige Entscheidung dar, die zudem in der Regel mit erheblichen Kosten verbunden ist. Daher fließen in diese Entscheidung eine Vielzahl von Parametern ein, um sicherzustellen, dass der avisierte Standort möglichst sämtlichen spezifischen Anforderungen eines Unternehmens gerecht wird. Neben den bekannten harten und weichen Standortfaktoren spielt häufig ein weiterer, ebenfalls sehr wichtiger Aspekt eine Rolle, der zum Tragen kommt, sobald die Investitionsentscheidung für einen bestimmten Betriebsstandort einmal gefällt wurde: Der Zeitraum von der Unterzeichnung des Kaufvertrages bis zur Aufnahme der Produktion sollte so kurz wie möglich gehalten werden. Dies setzt wiederum voraus, dass das Gewerbegrundstück bereits zum Zeitpunkt des Kaufes voll erschlossen ist und eine leistungsfähige Verwaltung die baurechtlichen Genehmigungsverfahren möglichst schnell abwickelt.

Beide Punkte stellen jedoch insbesondere für kleinere Kommunen oftmals Probleme dar: Häufig fehlt das nötige Geld, um umfangreiche Erschließungsmaßnahmen vorfinanzieren zu können. Darüber hinaus verfügen kleinere Kommunen meist nicht über einen entsprechenden Verwaltungsapparat, um auch umfangreichere bzw. diffizilere Gewerbeansiedlungen möglichst rasch abwickeln zu können.

Eine interkommunale Gewerbeflächenpolitik bietet sich daher insbesondere für Stadt-Umland-Gemeinden an, weil beide Partner trotz oftmals unterschiedlicher Größe jeweils individuelle Vorteile aus einer Kooperation ziehen können: Während die Umlandgemeinde in der Regel über entsprechende Flächenreserven verfügt, kann die Stadt den Verwaltungsapparat sowie die nötigen finanziellen Ressourcen für ein gemeinsames Gewerbegebiet einbringen.

Interkommunale Zusammenarbeit kann sich somit unmittelbar positiv auf das Ansiedlungs- bzw. Erweiterungsvorhaben eines Unternehmens auswirken.

2.3 Sicht der Kommunen

Die Erschließung und Vermarktung von Gewerbeflächen ist eine der zentralen Aufgaben der Gemeinden und Städte, die sie im Rahmen der kommunalen Daseinsfürsorge zu erfüllen haben. Daneben bilden die Gewerbe- und Industriebetriebe häufig das finanzielle Rückgrat einer Gemeinde und sorgen darüber hinaus für Arbeitsplätze vor Ort. Daher ist es üblicherweise oberstes Ziel einer Kommune, ein möglichst ausgeglichenes Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage nach geeigneten Produktionsflächen herzustellen.

Immer häufiger wird diese Aufgabe jedoch v.a. durch Geld- bzw. Flächenmangel für die Kommunen zum Stolperstein, weil sie sich entweder keine konkurrenzfähigen Gewerbegebiete (mehr) leisten können oder sämtliche potenziell geeigneten Flächen bereits verbaut sind bzw. aus anderen Gründen nicht zur Verfügung stehen, die Kommunen auf der anderen Seite jedoch insbesondere in Zeiten leerer öffentlicher Kassen mehr denn je auf die mit der Ansiedlung von Unternehmen verbundenen kommunalen Steuern und Abgaben angewiesen sind.

Die Ansiedlung bzw. der Erhalt von gewerblichen bzw. industriellen Nutzungen stellt bekanntermaßen das wirtschaftliche Rückgrat jeder Gemeinde bzw. Stadt dar, weil ohne

Gewerbe und die damit verbundenen Einnahmen auch die übrigen kommunalen Aufgabenfelder nicht mehr ausreichend bedient werden können.

Für die Kommunen wird die Ansiedlung bzw. Erweiterung ebenso wie die Pflege von bestehenden gewerblichen Nutzungen daher in der Regel oberste Priorität haben, während auf der anderen Seite traditionelle Rezepte zur Gewerbeansiedlung immer häufiger sowohl in finanzieller Hinsicht als auch im Hinblick auf die verfügbaren Flächen häufig allenfalls noch bedingt weiterhelfen können. Diese Problematik kann insbesondere im Stadt-Umland-Kontext immer häufiger beobachtet werden.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass das Verhältnis kommunaler Gebietskörperschaften gegenüber dem Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit insbesondere im kommunalen Selbstverwaltungsbereich der Bauleitplanung bislang häufig durch eine Reihe von Vorurteilen gekennzeichnet wird.

Mitunter sträuben sich kommunale Verwaltungen gegen interkommunale Kooperationen bei der Bauleitplanung, die sich u. a. auch auf die kommunale Planungshoheit auswirken können, weil sie Einschränkungen ihrer eigenen Autonomie befürchten. Erschwerend kommt hinzu, dass eine Kooperation beispielsweise mit dem Nachbarort, der zudem nicht selten bis zu diesem Zeitpunkt als „Konkurrent“ betrachtet wurde, große Kompromissbereitschaft auf beiden Seiten voraussetzt.

Bisweilen herrscht in den Amtsstuben nach wie vor ein Klima, das am ehesten mit dem Begriff „Kirchturmpolitik“ umschrieben werden kann. Häufiges Hemmnis interkommunaler Kooperationen sind die Sorge vor dem Verlust eigener Steuerungsmöglichkeiten sowie zwischenmenschliche Differenzen auf beiden Seiten.²

Eine gewisse Skepsis gegenüber interkommunalen Gewerbegebieten ist dabei bis zu einem bestimmten Grad durchaus nachvollziehbar, weil die Zusammenarbeit bei der kommunalen Bauleitplanung je nach angestrebter Intensität der Kooperation in der Tat einen gewissen Verlust an individuellen Einflussmöglichkeiten auf die zukünftige Entwicklung der Kommune bzw. einzelner Gewerbeflächen mit sich bringt.

Daher ist es besonders wichtig, dass die Kooperationspartner bereits im Vorfeld einer Kooperation ein entsprechendes Vertrauensverhältnis aufgebaut haben, da es im Laufe einer interkommunalen Zusammenarbeit immer wieder zu schwierigeren Situationen kommen kann, in denen auch unpopuläre Entscheidungen gefällt werden müssen oder meist komplexe (finanzielle) Sachverhalte einvernehmlich geregelt werden müssen.

3 Interkommunale Kooperationen als nachhaltige Entwicklungsstrategie in Verdichtungsräumen?

3.1 Verdichtungsräume stellen die kommunale Bauleitplanung vor besondere Herausforderungen

Verdichtungsräume zeichnen sich in der Regel durch eine enge Verflechtung unterschiedlicher, teilweise auch konkurrierender Nutzungen auf begrenztem Terrain aus. In der Folge kommt es in diesen Bereichen häufig zu unterschiedlichsten Nutzungskonflikten, die eine weitere geordnete städtebauliche Entwicklung erschweren bzw. im Extremfall unmöglich machen können.

Die Bauleitplanung ist daher in Verdichtungsräumen häufig mit einer Reihe von speziellen Problemen behaftet, insbesondere wenn Flächen für Neuausweisungen bzw. Er-

² Gloede, K. (2002).

weiterungen von bestehenden Nutzungen nicht bzw. nur in beschränktem Umfang zur Verfügung stehen.

Während Nutzungskonflikte in der Vergangenheit meist durch die Ausweisung neuer Baugebiete „gelöst“ wurden, steht diese Option aufgrund der zunehmenden Flächenverknappung insbesondere in den Verdichtungsräumen häufig nicht mehr zur Disposition.

Als Konsequenz dieser Zwangslage zukünftig keine weiteren Flächen mehr auszuweisen stellt sicherlich keine akzeptable Lösung dar, zumal gewerbliche Nutzungen das Rückgrat einer Gemeinde bzw. Stadt bilden und es sich daher keine kommunale Gebietskörperschaft leisten kann, dauerhaft auf zusätzliche Gewerbesteuer- und anteilige Einkommensteuereinnahmen sowie entsprechende Arbeitsplätze zu verzichten.

In diesen Fällen ist man daher auf andere Strategien angewiesen, um zusätzliche Flächen- bzw. Finanzressourcen zu erschließen. Hierfür bieten sich beispielsweise die Umlandgemeinden an, die in der Regel über ausreichende Flächenressourcen verfügen.

Eine Lösungsvariante stellt daher die kooperative Bauleitplanung dar, weil sie in der Lage ist, fehlende Flächen, finanzielle Defizite usw. zwischen den jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaften auszugleichen, um gemeinsam trotz der jeweiligen Probleme ein Vorhaben realisieren zu können.

Diese Vorgehensweise klingt logisch und relativ simpel, sie ist in der Praxis jedoch mit einigen Problemen behaftet, weil Stadt- und Umlandbereiche nicht notwendigerweise dieselben Entwicklungsziele verfolgen und sich hieraus bei einer möglichen Kooperation Konflikte ergeben können.

Wenn es jedoch gelingt, sowohl die Stadt als auch das jeweilige Umland im Sinne einer prosperierenden Regionalentwicklung mit einem entsprechenden Wirtschaftswachstum, Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen etc. zu einer konstruktiven Zusammenarbeit zu bewegen, können beide Parteien aus einer Kooperation erheblichen Nutzen ziehen.

3.2 Voraussetzungen interkommunaler Kooperationen in Verdichtungsräumen

Interkommunale Kooperation bei der Gewerbeflächenpolitik können insbesondere in Verdichtungsräumen eine Reihe von positiven Effekten hervorrufen, sofern einige grundsätzliche Bedingungen erfüllt sind:

- Die kooperationswilligen Kommunen sollten bereits zu einem möglichst frühen Zeitpunkt klären, ob hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Gewerbeflächenpolitik grundsätzlich Einigkeit besteht oder ob ggf. unterschiedliche Meinungen aneinander angeglichen werden können.

Wenn verschiedene Auffassungen dagegen ständig aufeinander prallen, macht eine Kooperation in der Regel nur wenig Sinn, weil im Rahmen einer Kooperation immer wieder Kompromisse eingegangen werden müssen.

Die erfolgreiche Umsetzung eines interkommunalen Gewerbegebietes hängt somit in hohem Maße von der persönlichen Wertschätzung bzw. der Kooperationsbereitschaft der jeweiligen (Ober-)Bürgermeister ab.

- Wichtig ist darüber hinaus ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen den Kooperationspartnern, verbunden mit einem ausgeprägten Willen, eine begonnene Kooperation auch in schwierigen Zeiten fortzusetzen, solange noch die Hoffnung auf einen gemeinsamen Erfolg besteht.

- Interkommunale Gewerbegebiete funktionieren zahlreichen Untersuchungen zu diesem Thema zufolge anscheinend besonders gut, wenn zwei oder mehr Kommunen einem gewissen Leidensdruck (z. B. Flächenengpass, fehlende finanzielle Mittel) ausgesetzt sind, der durch eine Kooperation entsprechend gemildert werden kann, so dass beide Seiten entsprechenden Nutzen aus einer Kooperation ziehen können.

Voraussetzung für ein Gelingen der Kooperation ist jedoch wiederum, dass auch in diesem Fall grundsätzliche Einigkeit hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Kommunen besteht.

- Besonders wichtig erscheint insbesondere bei der Kooperation von „ungleichen Paaren“, also beispielsweise einer Kernstadt mit einer Umlandgemeinde, eine weitgehende Gleichberechtigung der beteiligten Partner, um eine einseitige Dominanz des größeren Partners so weit wie möglich zu vermeiden. Hierin liegt häufig eine gewisse Schwierigkeit, weil der größere Partner in der Regel auch mehr Einflussmöglichkeiten innerhalb des Teams für sich beansprucht.

Dieses Konfliktpotenzial kann jedoch durch eine entsprechende Gestaltung des Kooperationsvertrages bereits im Voraus ausgeräumt werden, indem die jeweiligen Aufgaben genau definiert und zugewiesen werden.

- Die Wahl einer geeigneten Organisationsform trägt entscheidend dazu bei, dass eine Kooperation erfolgreich durchgeführt werden kann. Je nach Art und Umfang der beabsichtigten Kooperationstätigkeit kommen hierfür sowohl öffentlich-rechtliche (z. B. Zweckverband, Planungsverband, kommunale Arbeitsgemeinschaft) als auch in etwas geringerem Umfang privat-rechtliche Organisationsformen (v.a. GmbH) in Frage.

Grundsätzlich eignen sich öffentlich-rechtliche Organisationsformen besser als Grundlage für ein interkommunales Gewerbegebiet, weil sie u.a. eine gemeinsame Bauleitplanung und die Übernahme weiterer hoheitlicher Aufgaben ermöglichen. Eine Kooperation kann in diesem Fall somit bereits in einem sehr frühen Stadium begonnen werden, was sich wiederum in der Regel positiv auf die Erfolgsaussichten auswirkt.

- Angesichts der ungleichmäßigen Verteilung interkommunaler Gewerbeflächen in der Bundesrepublik Deutschland mit ausgeprägten Schwerpunkten in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg liegt die Vermutung nahe, dass neben offensichtlich besonderen wirtschaftsräumlichen Gemengelagen in diesen Bundesländern nicht zuletzt durch eine gezielte Vergabe von Fördermitteln für derartige Kooperationen von Seiten der Politik ein nicht unerheblicher Einfluss auf die Verbreitung von interkommunalen Gewerbeflächen ausgeübt werden kann.

Diese Vorgehensweise erscheint insbesondere vor dem Hintergrund, dass interkommunale Gewerbeflächen nach Aussage der Kommunen beispielsweise in Schwaben häufig aufgrund mangelnder Erfahrung mit diesem Instrument bislang nicht realisiert wurden, richtig und sinnvoll, weil nur durch die Überwindung einer „kritischen Masse“ an Versuchsprojekten derartige Erfahrungen im erforderlichen Umfang gesammelt werden können.³

Zudem kann durch einen externen finanziellen Anreiz das Interesse der Gemeinden und Städte an derartigen Kooperationen, die neben einer Reihe von Vorteilen

³ Stipar, O. (2002).

durchaus auch gewisse Nachteile mit sich bringen können, offensichtlich zusätzlich gesteigert werden.

- Während des Verlaufes einer Kooperation sollte darauf hingewirkt werden, dass die gemeinsam festgelegten Etappenziele in regelmäßigen Abständen kontrolliert werden, um ggf. möglichst frühzeitig Korrekturen vornehmen zu können, damit eine Kooperation erst gar nicht in eine bedrohliche Schieflage gerät.

4 Vorteile interkommunaler Gewerbegebiete

In Abhängigkeit von Art und Umfang der Kooperation bei der Gewerbeflächenerschließung und -vermarktung ergeben sich für die beteiligten Kommunen in der Regel folgende Vorteile aus einem kommunalen Zweckbündnis:

- Durch die gemeinsame Herstellung bzw. Nutzung von Infrastruktureinrichtungen und sonstigen Einrichtungen, die von den Kommunen üblicherweise im Zusammenhang mit der Herstellung bzw. Erweiterung von Gewerbeflächen selbst finanziert werden müssen, können diese Kosten im Falle einer Kooperation durch eine entsprechende Umlegung auf die Kooperationspartner jeweils deutlich reduziert werden. Durch die Ausnutzung von Synergieeffekten und die Aufteilung von Kosten und Nutzen können somit in der Regel zusätzliche Spielräume für andere kommunale Aufgaben erschlossen werden, ohne dass Abstriche bei den Gewerbeflächen erforderlich werden. Oftmals können Erschließungs- bzw. Erweiterungsmaßnahmen bei der kooperativen Gewerbeflächenerschließung aufgrund der besseren finanziellen Ausstattung und der größeren Auswahl an potenziell geeigneten Flächen sogar qualitativ hochwertiger und schneller durchgeführt werden, als eine einzelne Kommune dazu im Stande wäre.
- Kooperationen ermöglichen bzw. erleichtern zumindest die Realisierung von Großprojekten. Für derartige Vorhaben werden ohnehin in der Regel sehr große Flächen benötigt, die von einer einzelnen Gemeinde bzw. Stadt, wenn überhaupt, nur schwer zur Verfügung gestellt werden können.

Die Städte Augsburg und Bobingen haben sich beispielsweise gemeinsam als Standort für ein neues Automobilwerk beworben. Dadurch ist es ihnen in einem gemeinsamen Kraftakt gelungen, innerhalb kürzester Zeit ein ca. 300 ha großes gemeindeübergreifendes Areal zu überplanen. Obwohl das Werk letztendlich nicht an diesem Standort errichtet wurde, hat die Planung für dieses Großprojekt dennoch die Erkenntnis gefördert, dass die Region durchaus im Stande ist, ein derartiges Projekt umzusetzen. Voraussetzung hierfür war neben einer gemeinsamen Vision eine enge Zusammenarbeit bei der kommunalen Bauleitplanung.

- Durch die Konzentration gewerblicher bzw. industrieller Nutzungen auf jeweils optimal geeignete Flächen können die Kommunen einen wesentlichen Beitrag zu einem sparenden Umgang mit Grund und Boden leisten, indem sie die Nutzungen auf diese Flächen konzentrieren und weniger geeignete Flächen damit nicht versiegeln.⁴
- Die Tatsache, dass eine kommunale Allianz für die Erschließung und/oder Verwertung von Gewerbe- und Industrieflächen generell dem regionalen Kooperationsgedanken Vorschub leistet und eine Abkehr von einer oftmals vorherrschenden Kon-

⁴ Dies setzt jedoch voraus, dass die Kooperationspartner zumindest einen Teil ihrer bestehenden bzw. geplanten Gewerbeflächen unter einem gemeinsamen Dach poolen bzw. von vornherein gemeinsam erschließen und entsprechend vermarkten.

kurrenzsituation mit entsprechenden negativen Auswirkungen bedeutet, ist ein weiterer erheblicher Vorteil interkommunaler Gewerbeflächenpolitik.

Insbesondere für Verdichtungsräume ist dieser Aspekt wegen der vielfältigen räumlichen und funktionalen Verflechtungsmöglichkeiten von besonderer Bedeutung, weil Kooperationen in diesem Umfeld besonders positive Effekte erzielen können.

Eine Kooperation kann auf jeden Fall dazu beitragen, auch in schwierigen Zeiten Arbeitsplätze und Versorgungsfunktionen zumindest innerhalb der jeweiligen Region zu sichern oder sogar auszubauen.

5 Mögliche Nachteile interkommunaler Gewerbeflächenpolitik

Selbstverständlich können bei der gemeinsamen Gewerbeflächenpolitik, wie in anderen Bereichen auch, bei genauerem Hinsehen einige Schwachstellen bzw. Nachteile ausgemacht werden:

- Befürchtungen, dass interkommunale Kooperationen insbesondere bei der Bauleitplanung die Handlungsfähigkeit der einzelnen Kommune (zu sehr) einschränken, werden häufig als Argument gegen diese Form der Kooperation angeführt.

Es ist unbestreitbar, dass eine Kooperation naturgemäß ein Mindestmaß an Kompromissbereitschaft bzw. einen gewissen Verlust an Handlungssouveränität allen Kooperationspartnern abverlangt. Angesichts der Vielzahl von Vorteilen, die sich aus einer Kooperation ergeben können, sollte dieser Punkt jedoch nicht überbewertet werden, zumal die wichtigsten Eckpunkte hierzu bereits im Kooperationsvertrag geregelt werden können.

Dies setzt jedoch eine intensive Beschäftigung mit dieser Materie voraus, da hier teilweise eine Vielzahl von Möglichkeiten bestehen, die auf der einen Seite eine möglichst individuelle Ausgestaltung der Kooperation ermöglichen, auf der anderen Seite insbesondere kleinere Kommunen mit entsprechend weniger Know-how insbesondere im Bereich der Rechtswissenschaften leicht überfordern können.

Um dieses offensichtliche Manko etwas abzumildern sollten insbesondere kleinere Kommunen beispielsweise durch geeignete Mustervorlagen in die Lage versetzt werden, ohne allzu großen logistischen und finanziellen Aufwand hieb- und stichfeste Kooperationsverträge abzuschließen.

- Daneben ist mit der Organisation bzw. Durchführung einer interkommunalen Kooperation insbesondere während der Anfangsphase ein nicht unerheblicher Kosten-, Zeit- und Personalaufwand (abhängig von Art und Umfang der Kooperation) verbunden, während der Erfolg einer Zusammenarbeit oftmals nicht sofort ablesbar ist. Dies setzt ein gewisses Durchhaltevermögen und Vertrauen in die gemeinsame Sache voraus.
- Da sich die gesetzlichen Grundlagen für die Errichtung einer Kooperation v.a. bei Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Kooperationsform nach den jeweiligen landesrechtlichen Vorgaben (z. B. BayKommZG) richten, fehlen bundesweit einheitlichen Regelungen, was in der Folge teilweise zu Wettbewerbsverzerrungen z. B. hinsichtlich der Fördermöglichkeiten in den einzelnen Bundesländern führen kann.

Die Vereinheitlichung und Vereinfachung der Kooperationsmodelle könnte diesem Kooperationsmodell daher sicherlich Vorschub leisten, damit Kooperationen im Bereich der kommunalen Bauleitplanung zumindest mittelfristig genauso selbstverständlich werden, wie sie dies heute bereits in anderen kommunalen Bereichen sind.

6 Resümee

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass interkommunale Kooperationen auch und gerade im Bereich der kommunalen Gewerbeflächenpolitik eine Reihe von Vorteilen mit sich bringen, die gerade in Zeiten knapper werdender Finanz- und Bodenressourcen sicherlich in der Zukunft noch weitaus häufiger als bisher praktiziert werden (müssen).

Standen in der Vergangenheit meist die Konflikte im Zusammenhang mit der Bereitstellung von gewerblichen Bauflächen vor allem im Stadt-Umland-Bereich im Vordergrund, eröffnet das Instrument der interkommunalen Kooperation gerade in diesem Bereich eine Reihe von nachhaltigen Lösungsstrategien bei der Bereitstellung, Entwicklung und Vermarktung von gemeindeübergreifenden Gewerbeflächen.

Die gelegentlich geäußerten grundsätzlichen Bedenken, ob interkommunale Kooperationen bei der Bauleitplanung überhaupt realisierbar seien, sind meistens auf fehlende Erfahrungen bzw. eine unzureichende Informationspolitik hinsichtlich der Möglichkeiten dieses Instrumentes zurückzuführen.

Literatur

- Asche, M.; Krieger, F. (1990): Interkommunale Zusammenarbeit – Gemeinschaftliche Industrie- und Gewerbegebiete. Herausgegeben vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS). Dortmund.
- Gloede, K. (2002): Gemeinsame Gewerbegebiete durch interkommunale Kooperation – Erfahrungen und Empfehlungen. In: 4. IHK Symposium Wirtschaftsförderung für Kommunen. Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern, 8. Juli 2002.
- Langer, K. (1998): Organisatorische Voraussetzungen und Umsetzungsbedingungen für eine nachhaltigere Gestaltung von Gewerbe- und Industriegebieten. Stuttgart.
- Lehn, H.; Steiner, M.; Ballschmiter, K. (1998): Nachhaltiger Umgang mit Natur-, Kultur- und Siedlungsflächen in Baden-Württemberg: Zielkonflikte in der Bodennutzung. Stuttgart.
- Regionalverband Stuttgart (Hg.) (1993): Interkommunale Industrie- und Gewerbegebiete. Informationsschrift des Regionalverbandes Stuttgart, Bd. 1.
- Stipar, O. (2002): Interkommunale Kooperationen – neue Perspektiven bei der Erschließung und Vermarktung von Gewerbeflächen. Diplomarbeit; vorgelegt an der mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Augsburg, Februar.
- Winkel, R. (1992): Interkommunale Kooperation in der Gewerbeflächenversorgung. In: Der Landkreis, 2/1992, S. 57–59.

Franz Dirnberger

Interkommunale Kooperation aus Sicht des Bayerischen Gemeindetags

Gliederung

- 1 Die Ausgangslage: Vorbehalte der Gemeinden
 - 1.1 „Der Schuldenvorwurf“
 - 1.2 „Der Infrastrukturvorwurf“
 - 1.3 „Der Kaufkraftverlustvorwurf“
 - 1.4 „Der Flächenverbrauchsvorwurf“
 - 2 Gute Gründe für eine interkommunale Kooperation
 - 2.1 „Der Kostengrund“
 - 2.2 „Der Strukturgrund“
 - 2.3 „Der Flächengrund“
 - 3 Die drei Eckpfeiler interkommunaler Zusammenarbeit: Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit
 - 3.1 Das Grundprinzip der Freiheit
 - 3.2 Das Grundprinzip der Gleichheit
 - 3.3 Das Grundprinzip der Brüderlichkeit (neu: Teamgeist)
 - 4 Strategien der interkommunalen Kooperation
 - 4.1 Die rechtliche Seite: Neue Instrumente sind nicht erforderlich
 - 4.2 Die tatsächliche Seite: Der Weg kann das Ziel sein
- Literatur

Mit einer Hand lässt sich kein Knoten knüpfen. (Mongolisches Sprichwort)

1 Die Ausgangslage: Vorbehalte der Gemeinden

Interkommunale Kooperation ist derzeit wieder im Aufwind. Gemeinden arbeiten in vielen Bereichen zusammen, wenn sie allein Aufgaben nicht oder jedenfalls nicht optimal lösen können. Während die Zweckverbände im Wasser-/Abwasserbereich sowie bei den Schulen stets als die Domänen der interkommunalen Zusammenarbeit galten, sind heute vielfältige neue Anwendungsbereiche im Gespräch. Beispiele, die in letzter Zeit auch dem Bayerischen Gemeindetag bekannt wurden und die auch nicht ansatzweise Anspruch auf Vollständigkeit erheben, sind etwa Zusammenarbeit im Bereich des Bauhofs, gemeinsame Verkehrsüberwachung in Form eines Zweckverbands, Einkaufsgemeinschaften bei kommunalen Wasserversorgern, kooperative Marketingkonzepte und – last not least, weil es sich dabei um ein ganz wichtiges Feld handelt – gemeinsame Bauleitplanung und dabei insbesondere gemeinsame Gewerbegebiete. Auf der anderen Seite ist zu spüren, dass zwar die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit als Ansatz relativ oft im Raum steht, dass allerdings bei der grundsätzlichen politischen Entscheidung für eine Kooperation und dann noch stärker in der konkreten Ausführung nicht selten erhebliche Bedenken bei den Beteiligten auftauchen.

Dabei wird zunächst nicht selten der – zwar relativ pauschale, nichtsdestoweniger aber nicht von der Hand zu weisende – Einwand genannt, dass die Förderung einer interkommunalen Zusammenarbeit nur der Einstieg in eine neue Gebietsreform sein könnte. Das Erfordernis übergemeindlicher Kooperation zeige doch – so die Argumentation –, dass offenbar kleinere Gemeinden nicht mehr dazu in der Lage seien, allein ihre Aufgaben hinreichend zu erledigen. Diese grundsätzliche Malaise sei nur durch ein durchschlagendes Remedium zu heilen, nämlich durch die Bildung neuer, genügend großer Kommunen.

Dieses sehr vage, jedoch prinzipielle Unbehagen lässt sich dann auf Konstellationen herunterbrechen, bei denen es um eine Zusammenarbeit zwischen einer größeren Gemeinde und kleineren Umlandgemeinden geht. Gerade dieses Verhältnis ist noch relativ stark von einem gewissen Misstrauen geprägt, das eine vertrauensvolle Zusammenarbeit belastet. Selbstverständlich sind an diesen Vorurteilen beide Seiten – große Städte und kleine Gemeinden – gleichermaßen beteiligt. Der Bayerische Gemeindetag als Verband, der die Interessen der bayerischen kreisangehörigen Städte, Märkte und Gemeinden vertritt, will hier darauf eingehen, ob die Ängste der kleineren Kommunen berechtigt sind.

Die kleinen Partner befürchten zunächst – ob zu Recht oder zu Unrecht muss offen gelassen werden –, dass sie in der gemeinsamen Beziehung den Kürzeren ziehen könnten, sie haben Angst, dass nicht die gemeinsamen Interessen im Vordergrund stehen werden, sondern in erster Linie die Belange der größeren Stadt. Mit anderen Worten: sie hegen den Verdacht, „über den Tisch gezogen werden zu können“. Häufig spielen Erfahrungen eine Rolle, die die Gemeinden bei Entscheidungsprozessen innerhalb der regionalen Planungsverbände gemacht haben; dabei gab es immer wieder Fälle, in denen versucht worden ist, über entsprechende Koalitionen vor allem den Belangen der größeren Städte auf Kosten der Umlandgemeinden Rechnung zu tragen. Einer Gemeinde, die ein solches Erlebnis gemacht hat, ist die Idee einer interkommunalen Kooperation nur äußerst schwer nahe zu bringen.

Die Gegnerschaft von Stadt und Umland ist in letzter Zeit im Streit um Einzelhandelsgroßprojekte auf der grünen Wiese und insbesondere um die sog. Factory-Outlet-Center wieder in neuer Qualität zu Tage getreten. Völlig unabhängig von den insoweit geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen und auch vom neuen Ziel im Bayerischen Landesentwicklungsprogramm hört man regelmäßig folgende Argumentationslinien: Wenn ein solches Projekt in einer kleineren Gemeinde entstehen soll, ordnet die Nachbarstadt eine entsprechende Planung als Teufelswerk ein, das den innerstädtischen Einzelhandel zerstören und damit die Lebensfähigkeit der zentralen Funktionen vernichten würde. Soll ein entsprechendes Vorhaben aber in einer größeren Stadt errichtet werden – interessanterweise spielen dann die Belange der jeweiligen Innenstadt nicht selten keine bedeutende Rolle mehr –, erkennen die Gemeinden des Umlands die erhebliche Gefährdung ihres Einzelhandels und beklagen den zu befürchtenden Kaufkraftabfluss in die Stadt.

Immer wieder werden seitens der größeren Städte in diesem Zusammenhang auch andere grundsätzliche Vorwürfe geäußert, wonach die Umlandgemeinden im Stadt-Umland-Bereich die Vorteile hätten, während die Städte die Lasten tragen müssten. Dass diese Vorwürfe unberechtigt sind, wurde schon häufiger vorgetragen, trotzdem sollen zumindest die Hauptargumente nochmals dargestellt werden, um zu zeigen, wie schwierig die Bodenverhältnisse sind, auf denen sich das Pflänzchen der interkommunalen Kooperation gerade im Stadt-Umland-Bereich entwickeln soll:

1.1 „Der Schuldenvorwurf“: Die Gemeinden im Umland bedienen sich auf Kosten der Städte aus dem ohnehin viel zu kleinen Topf der vorhandenen Finanzmittel

Richtig ist natürlich, dass die Großstädte im Vergleich zu den kleineren Kommunen die größeren Schulden haben und dass im Schnitt die Schulden der größeren Städte auch stärker gestiegen sind. So liegt die Verschuldung der Landeshauptstadt München pro Kopf drei- bis viermal höher als in den Umlandgemeinden. Auf den ersten Blick scheinen sich also die kleineren Randgemeinden gleichsam parasitär von der großen Stadt zu nähren; sie genießen den Vorteil der Nähe zur Stadt, ohne deren finanzielle Belastungen tragen zu müssen.

Das Argument ist nicht neu und gerade in den 90er Jahren beim Streit um Münchens Umlandgemeinden intensiv gebraucht worden. Ebenso wenig ist es bei genauerer Betrachtung überzeugend. Zunächst ist zu bedenken, dass die kreisfreien Städte neben ihren rein gemeindlichen Aufgaben auch die Aufgabe des Landkreises mit zu erledigen haben. Genau genommen müssten also die Schulden der Landkreise zu den Schulden der kreisangehörigen Gemeinden hinzu addiert werden, um ein vollständiges Bild zu erhalten. Der entscheidende Grund für die Unvergleichbarkeit der jeweiligen finanziellen Situation liegt aber darin, dass die Städte die Zentren der Wirtschaft, der Verwaltung und der Organisationen sind und bleiben. Sie sind den Umlandgemeinden in den entscheidenden Parametern der Wirtschaftskraft – wie etwa dem qualitativen und quantitativen Arbeitsplatzangebot oder dem Arbeitseinkommen – deutlich überlegen, was sich auch in der Finanzkraft der Städte abbildet. Vergleicht man etwa die Finanzkraft von München mit der der Umlandgemeinden, stellt man eine erhebliche Diskrepanz fest: Münchens Finanzkraft lag mit – noch in DM – 1487 DM je Einwohner im Jahre 2000 doppelt so hoch wie etwa die der Gemeinden im Landkreis Dachau (588 DM) oder im Landkreis Fürstenfeldbruck (567 DM). Dabei tragen zu dieser Finanzkraft die Umlandgemeinden in nicht geringem Ausmaß bei, indem sie Wohnraum für die Arbeitnehmer liefern, die in den – jedenfalls teilweise noch Gewerbesteuer zahlenden – städtischen Gewerbebetrieben arbeiten und ihr Geld zu einem guten Teil in den städtischen Einzelhandelsbetrieben ausgeben.

1.2 „Der Infrastrukturvorwurf“: Die Einwohner der Umlandgemeinden nutzen die Einrichtungen der städtischen Infrastruktur mit, ohne dass sich die Umlandgemeinden an der Finanzierung beteiligen

An diesem Vorwurf ist zunächst fraglos richtig, dass die Städte Geld in nicht unerheblichem Umfang aufwenden, um – in der Praxis äußerst defizitäre – Einrichtungen der zentralen Infrastruktur – vom Sportstadion bis zum Symphonieorchester – vorzuhalten. Und richtig ist auch, dass die Bewohner des Umlands diese Einrichtungen (mit)nutzen. Allerdings betreiben und finanzieren die Städte solche Einrichtungen nicht für die Umlandgemeinden, sondern aus ihrem eigenen Selbstverständnis heraus. Keine Nachbargemeinde wird gefragt, ob sie ein Theater in der Stadt will; die Bedürfnisse und Wünsche der Bewohner der Umlandgemeinden spielen insoweit in den Entscheidungsprozessen der Städte eher eine untergeordnete Rolle. Vielmehr findet die Stadt ihre eigene Identität aus diesen urbanen Einrichtungen der sozialen und kulturellen Infrastruktur heraus. Nur nebenbei sei darauf hingewiesen, dass die Besucher aus dem Umland durchaus willkommen sind, um das jeweilige Defizit zu vermindern.

Vergessen wird dabei auch der (infra)strukturelle Beitrag der Umlandgemeinden für die Stadt. Große Ver- und Entsorgungseinrichtungen – wie etwa Müllverbrennungsanlagen und Kraftwerke – liegen oft nicht im Gebiet einer Großstadt, sondern in einer

Landgemeinde. ICE-Trassen führen mit dem dazu gehörenden Lärm und den Zerschneidungseffekten durch den ländlichen Raum, die Haltepunkte liegen in den Ballungszentren. Die Beispiele ließen sich fast beliebig fortsetzen. Und schließlich muss auch auf die ökologischen Funktionen des ländlichen Raums hingewiesen werden: von seiner Bedeutung als Naherholungsgebiet für die Städter bis hin zu seiner Aufgabe als Schutzzone für die Trinkwasserversorgung.

1.3 „Der Kaufkraftverlustvorwurf“: Durch ungesteuerte Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten nehmen Umlandkommunen den Städten die Kaufkraft weg. Dies führt letztlich zu einer Verödung der Innenstädte

Keine Frage, dass dieses bereits oben angedeutete Thema oft zu einer Vergiftung des interkommunalen Klimas beiträgt. Die oberzentralen großen Städte fühlen sich als natürliche Standorte für großflächigen Einzelhandel. Die kleinen Kommunen wollen auch etwas vom Einzelhandelskuchen abhaben. Ob nun die neue landesplanerische Lösung zur Standortfindung in Bayern richtig ist oder nicht, soll an dieser Stelle nicht abschließend diskutiert werden. Allerdings ist eines klar: Gerade das Ringen um den idealen Platz für großflächigen Einzelhandel könnte ein Paradebeispiel für gemeindeübergreifende Zusammenarbeit sein, wie etwa das Beispiel der Arbeitsgemeinschaft der Stadt Bamberg, der Gemeinde Bischberg, der Stadt Hallstadt und des Marktes Hirschaid zeigt.

1.4 „Der Flächenverbrauchsvorwurf“: Die Umlandgemeinden weisen ungezügelt Bauland aus, während in den Städten Flächen brach liegen

Dass Tag für Tag in Bayern Flächen für Baulandausweisungen „verbraucht“ werden, ist Fakt, dass dabei die kreisangehörigen Gemeinden vergleichsweise stärker beteiligt sind, auch. Daraus eine Einteilung in „gute“ Städte und „böse“ kleinere Gemeinden machen zu wollen, verzerrt aber die Problematik. Selbstverständlich müssen auch die Gemeinden im ländlichen Raum bei ihren Baulandausweisungen auf die Unvermehrbarkeit der Ressource Boden achten. Allerdings sind die die Charakteristik unserer ländlichen Ortsbilder prägenden herkömmlichen Bauformen und nicht zuletzt die Wünsche der Bauwerber „auf dem Land“ anders als in der Stadt. Es ist auch nicht so, dass etwa Umlandgemeinden mit ungezügelter Baulandausweisung versuchen würden, die Menschen aus der Stadt aufs Land zu locken; vielmehr existiert ein ganzes Netz von Faktoren, die die „Flucht“ der Städter aufs Land beeinflussen. Zum einen sind das die „push-Faktoren“ wie höhere Umweltbelastungen und oft relativ niedrige Wohnumfeldqualität in den Städten und die „pull-Faktoren“ wie niedrigere Bodenpreise und Attraktivität des Wohnens im „Grünen“ auf dem Land.

Diese Darstellung soll nicht dazu dienen, mit dem Finger auf die Städte zu zeigen. Das Gesamtbild ist auch in diesem Bereich nicht schwarz und weiß, sondern bunt. Natürlich hat es in der Vergangenheit in vielen Gemeinden Fehlentwicklungen und falsche Entscheidungen gegeben. Deutlich wird aber, dass die Ausgangsstimmung gerade im Stadt-Umland-Bereich, der für eine übergemeindliche Kooperation von den sich stellenden Aufgaben her nicht selten besonders gut geeignet wäre, nicht immer optimal ist.

2 Gute Gründe für eine interkommunale Kooperation

In einem Klima gegenseitiger Schuldvorwürfe kann also vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Kommunen nicht besonders gut gedeihen. Dabei gäbe es bei objektiver Aufarbeitung des Themas eine ganze Reihe guter Gründe, warum Gemeinden –

auch große und kleine – miteinander ins Gespräch kommen und gemeinsame Aufgaben anpacken sollten. Interessanterweise führt gerade die Betrachtung der gegensätzlichen Interessen fast zwangsweise zur Notwendigkeit interkommunaler Kooperation. Keine Kommune existiert allein im „luftleeren Raum“. Bei aller Konkurrenz kann keine Gemeinde alle Bedürfnisse und Ansprüche ihrer Bewohner decken. Vielmehr sind Städte und Gemeinden aufeinander angewiesen; sie ergänzen sich in ihren Funktionen gegenseitig, sie leben in einem gleichsam symbiotischen Verhältnis.

Im Folgenden sollen nur kurz einige Hauptargumente angesprochen werden, die für eine interkommunale Zusammenarbeit sprechen. Dabei ist klar, dass sich die Gründe teilweise überdecken, aber in diesem Sinne letztlich auch gegenseitig verstärken.

2.1 „Der Kostengrund“: Gemeinsam in Angriff genommene Aufgaben können billiger zu erledigen sein

Natürlich beginnt auch die Argumentation pro interkommunale Zusammenarbeit mit dem für Gemeinden derzeit wichtigsten Thema: den Finanzen. Es liegt fast auf der Hand, dass viele Aufgaben dann kostengünstiger erledigt werden können, wenn sie gemeinsam angegangen werden. Als Beispiel mag ein für mehrere Gemeinden zuständiger Bauhof dienen. Hier müssen teure Geräte möglicherweise nur einmal angeschafft werden; Personal und Sachmittel können optimal zum Einsatz gebracht werden, Leerläufe sind selten. Finanzielle Überlegungen können aber auch etwa bei interkommunalen Gewerbegebieten eine Rolle spielen: Auch hier können Infrastrukturkosten gesenkt und durch entsprechende Verteilungsregelungen die zu erwartenden Gewerbesteuererinnahmen tendenziell stabilisiert und verstetigt werden.

2.2 „Der Strukturgrund“: Die einzelne Gemeinde kann sich angesichts raumstruktureller Veränderungen alleine kaum nachhaltig positionieren

Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verändern sich. Die Stichworte dieser Entwicklung sind Globalisierung, gestiegene Mobilität und zunehmende Technisierung. In einer Welt, in der mehr und mehr die „global players“ insbesondere das wirtschaftliche Spielgeschehen bestimmen, können sich kleinere Gemeinden oft nicht mehr bemerkbar machen. Man sollte auch freimütig einräumen, dass in kleineren Gemeinden Bürgermeister und Gemeindeverwaltungen oft auch wegen der Komplexität und Vielschichtigkeit der Anforderungen bei ihren Entscheidungen vor große Probleme gestellt werden und übergeordnete Gesichtspunkte nicht mitbestimmen können. Gemeinden treten dabei auch zunehmend in Wettbewerb zueinander; das Beispiel der Baugebiets- und Infrastrukturentwicklung im ehemaligen Grenzgebiet zu Oberfranken zeigt, dass ihre Ressourcen in diesem Wettbewerb unökonomisch, wenig zielgenau und häufig erfolglos eingesetzt werden. Nimmt man solche Beispiele der EU-Förderung, die schwerpunktmäßig an regionalen Konzepten ansetzt und die Kleinräumigkeit unserer Gemeindestruktur nicht mehr abbildet, wird klar, dass einzelne Gemeinden insoweit chancenlos sind. Hinzu kommt, dass auch Standort- und Investitionsentscheidungen selbst tendenziell eher auf Regionsebene getroffen werden, so dass zur Akquisition solcher Ansiedlungen regionale Instrumentarien erforderlich sind, die nur in übergemeindlicher Kooperation angewandt werden können.

Im Übrigen muss die Gemeinde auch darauf reagieren, dass die Bürgerinnen und Bürger ihren Lebensraum nicht mehr notwendigerweise über die Zugehörigkeit zu einer Kommune definieren. Der Wohnsitz, der Arbeitsplatz, die Schule, das Einkaufszentrum, die Orte, an denen man seine Freizeit verbringt, liegen oft nicht mehr in einer Gemein-

de. Auch von daher sind übergemeindliche Konzepte oft unumgänglich, um unnötige Doppelerledigung von Aufgaben vermeiden und Synergieeffekte nutzen zu können.

Letztlich ist gerade interkommunale Zusammenarbeit aber wohl der einzige Weg um zu vermeiden, dass erheblich einschneidendere Instrumente – bis hin zu einer neuen Gebietsreform – angedacht werden, die die gewachsene gemeindliche Struktur in Bayern beträchtlich in Mitleidenschaft ziehen könnten. Einer solchen Entwicklung muss entschieden entgegengetreten werden. Theodor Heuss, der erste Bundespräsident, hat einmal gesagt: „Die Gemeinde ist wichtiger als der Staat und das Wichtigste an der Gemeinde sind die Bürger“. Dieser Aussage, die den Kern der gemeindlichen Selbstverwaltungshoheit und das Subsidiaritätsprinzip in einem Satz erfasst und auch schon den Gedanken der neuen Bürgerkultur vorausahnt, ist nichts hinzuzufügen. Höhere Ebenen dürfen nur dann tätig werden, wenn sich die untere Ebene unter Einschluss eben von Kooperationspotenzialen nicht mehr selbst helfen kann.

2.3 „Der Flächengrund“: Gemeinsam geplante Nutzungen verbrauchen weniger Fläche

Ein häufig verwendetes Zitat aus letzter Zeit lautet: Wir brauchen keine Gewerbegebiete, wir brauchen Gewerbebetriebe. Grund für diese Einschätzung ist, dass viele Gemeinden in den letzten Jahren Gewerbeflächen in Hülle und Fülle festgesetzt haben, ohne sich darüber Gedanken zu machen, dass auch andere Kommunen auf diese Idee kommen könnten. Oft blieb es nicht bei der bloßen Ausweisung, sondern es wurden mit hohem finanziellem Aufwand alle erforderlichen Erschließungsanlagen – vom Kanal bis zur Straßenlaterne – hergestellt, um dem sehnlich erwarteten Investor „etwas zeigen zu können“. Allerdings blieben die Gewerbetreibenden nicht selten weitgehend oder völlig aus. Kooperation auf diesem Sektor führt dazu, dass nicht am Bedarf vorbei geplant wird und dass Gewerbegebiete dort entstehen, wo sie am besten passen. Bei entsprechend ausdifferenzierten Vereinbarungen ist es dabei auch möglich, unterschiedliche Gewerbeformen – Einzelhandel, Handwerk, produzierendes Gewerbe – unterschiedlichen Gebieten in den kooperierenden Gemeinden zuzuordnen.

3 Die drei Eckpfeiler interkommunaler Zusammenarbeit: Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit

Wenn interkommunale Zusammenarbeit funktionieren soll, muss sie bestimmten Grundprinzipien genügen. Zusammenfassend lassen sich – gleichsam als Grundgesetze der Kooperation - dabei drei entscheidende Grundlagen herausarbeiten, die genau besehen verblüffend den Schlagworten der französischen Revolution ähneln: Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit (neu: Teamgeist).

3.1 Das Grundprinzip der Freiheit

Die Freiheit des Menschen liegt nicht darin, dass er tun kann, was er will, sondern darin, dass er nicht tun muss, was er nicht will. (Jean-Jacques Rousseau)

Interkommunale Zusammenarbeit darf den Gemeinden nicht von außen aufgezwungen werden. Die betroffenen Gemeinden müssen diese Zusammenarbeit selbst wollen. Diese Forderung gründet sich zunächst ganz banal aus dem Prinzip der Selbstverwaltungshoheit der Gemeinden, mit dem es völlig unverträglich wäre, wenn kommunale Allianzen, von wem auch immer, zwangsweise herbeigeführt werden könnten. Aufgezwungene Zusammenarbeit wird in der Praxis auch nicht funktionieren. Wenn nicht die gemeinsame Auffassung besteht, dass eine Zusammenarbeit sinnvoll ist, werden

Zwangspakte von Misstrauen, Streit und gegenseitigen Vorwürfen geprägt sein. Aufgabe des Gesetzgebers kann es daher nur sein, flexible und handhabbare Instrumentarien für eine übergemeindliche Zusammenarbeit bereitzuhalten, und keinesfalls Verpflichtungen aufzustellen, dass diese auch genutzt werden müssen. Auch hier muss gelten, dass den beteiligten Gemeinden die Freiheit gelassen werden muss, sich der Rechtsform zu bedienen, die sie für richtig hält. Je größer die Palette der Möglichkeiten ist, desto eher werden die Kommunen nach einer Zusammenarbeitsform greifen.

Ausdrücklich begrüßenswert sind deshalb beispielsweise die Ansätze im neuen Landesentwicklungsprogramm Bayern, interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Doppel- und Mehrfachzentren sowie bei der Aufstellung von Einzelhandelskonzepten zu berücksichtigen. Diese Überlegungen sollten weitergeführt und auch auf der Ebene des LEP nochmals verstärkt werden.

Ebenso zutreffend ist die Überlegung des Gesetzgebers, das Instrument des Kommunalunternehmens nach Art. 89 ff. GO auszuweiten und gemeinsame Kommunalunternehmen mehrerer Gemeinden zuzulassen.

Beim Thema Freiwilligkeit der Zusammenarbeit spielt natürlich auch die finanzielle Komponente eine besondere Rolle. Einerseits wäre es der falsche Weg, wenn der Staat über Regelungen des goldenen Zügels Gemeinden faktisch dazu zwingen würde, Kooperationen einzugehen; andererseits kann es dem Staat nicht verwehrt sein, ja es wäre geradezu wünschenswert, wenn er finanzielle Rahmenbedingungen und Anreize bieten würde, die eine Zusammenarbeit erst ermöglichen und fördern würden. Hier müsste im Einzelfall genau darauf geachtet werden, ob eine hinreichend freie Entscheidungsmöglichkeit der Gemeinden noch gegeben ist.

3.2 Das Grundprinzip der Gleichheit

Ohne Unterschied macht Gleichheit keinen Spaß. (Dieter Hildebrandt)

Die bayerischen Gemeinden unterscheiden sich in vielfältiger Weise, Gott sei Dank. Gerade die Differenziertheit der bayerischen Gemeindelandschaft ist eine der wichtigsten Grundlagen unseres kommunalen Verständnisses. Der Gleichheitsgrundsatz verlangt denn auch nicht, dass alle Gemeinden gleich sein müssen oder gleich zu behandeln sind. Richtig verstanden bedeutet Gleichheit aber, dass sich alle Partner in der Gemeinschaft gleichberechtigt fühlen, dass es keine Über- und Unterordnung gibt, dass keiner der Partner den anderen ausnutzt. Diese Gefahr besteht oft, wenn eine große Stadt und die kleineren Umlandgemeinden miteinander kooperieren sollen. Die oben ausführlich dargestellten Vorwurfsszenarien sind dafür der beste Beweis.

Gleichwohl steckt gerade im Stadt-Umland-Bereich ein sehr starkes Kooperationspotenzial, weil sich die unterschiedlichen Qualitäten der Kommunen ergänzen und verstärken können. Hier vor allem müssen Misstrauen und Vorurteile zunächst abgebaut werden, bevor eine echte Zusammenarbeit einsetzen kann. Dies beginnt auf der politischen Ebene, muss sich aber auf der Verwaltungsebene fortsetzen. Ganz zentral bei einer solchen Kooperation sind die Verfahrensmechanismen, die dafür sorgen, dass jeder Beteiligte sich darauf verlassen kann, frühzeitig informiert zu werden und seine Sichtweise einbringen zu können. Soweit als möglich sollten in eine entsprechende Vereinbarung formalisierte Beteiligungs- und Abstimmungsrechte inklusive Minderheitenschutz eingebaut werden.

Dass dies alles nicht nur graue Theorie ist, sondern in der Praxis funktionieren kann, zeigt das bereits erwähnte Beispiel der Stadt Bamberg (ca. 70.000 Einwohner), der Gemeinde Bischberg (ca. 6.000 Einwohner), der Stadt Hallstadt (ca. 8.500 Einwohner) und

des Marktes Hirschaid (ca. 11.000 Einwohner). Diese Kommunen gründeten im Juni 2002 eine Arbeitsgemeinschaft zur interkommunalen Abstimmung von Wirtschafts- und Infrastruktureinrichtungen mit dem Schwerpunkt Einzelhandelsentwicklung. Etwas vereinfacht ausgedrückt wollen die Partner dieses Bündnisses insbesondere für Einzelhandelsprojekte jeweils den idealen Standort im Bündnisgebiet suchen. Dies geschieht durch eine einvernehmliche Bewertung der vorhandenen Flächen (ideal, geeignet, vertretbar, ungeeignet) in Abhängigkeit von den jeweiligen Einzelhandelsbranchen. Die Partner informieren sich gegenseitig über entsprechende Projekte und stimmen sich in einem förmlichen Verfahren ab; notfalls wird ein Moderationsverfahren unter Beteiligung der Regierung von Oberfranken bzw. sogar eines externen Moderators eingeleitet.

3.3 Das Grundprinzip der Brüderlichkeit (neu: Teamgeist)

Vereinte Kraft ist zur Herbeiführung des Erfolges wirksamer als zersplitterte oder geteilte. (Thomas von Aquin)

Interkommunale Kooperation rechtfertigt sich nicht aus sich selbst heraus. Es ist eine gemeinsame Aufgabe, ein gemeinsamer Zweck, der die Partner auf einem bestimmten Feld eint. Deshalb ist es für die Gemeinden wichtig, zunächst zu definieren, welche Ziele sie miteinander erreichen wollen. Es kommt nicht selten vor, dass Gemeinden lange Zeit über Formalitäten, insbesondere die Rechtsform diskutieren, in der sie gemeinsam arbeiten wollen, um schließlich zu erkennen, dass sie eigentlich keine oder nur geringe Übereinstimmung darüber erzielen können, was die neu zu gründende GmbH oder der Zweckverband überhaupt leisten sollen. Auch hier gilt natürlich wieder der Grundsatz der Subsidiarität: Stellt man fest, dass es auch alleine und da auch besser geht, sollte man die Zusammenarbeit hinterfragen. Dies gilt im Übrigen nicht nur zu Beginn der Partnerschaft, sondern auch während ihrer Dauer; falls sich wichtige Rahmenbedingungen ändern, mag es richtig sein, Kooperationen auch wieder aufzulösen und eigene Wege zu gehen. Nur dann, wenn alle Partner etwas von dem Zusammenschluss haben und davon auch überzeugt sind, sollte der Weg gemeinsam fortgesetzt werden.

Die „win-win-Effekte“ sind es also, die die Brüderlichkeit einer Kooperation ausmachen. Ein zusammen erreichter Erfolg wird geteilt. Man gönnt auch dem anderen den Anteil daran, ohne sich selbst zurückgesetzt zu fühlen. Das Feld der insoweit möglichen Aufgaben ist fast unendlich. Entscheidend ist, erkennbar zu machen, dass alle Gemeinden an einem Strang ziehen wollen und die gemeinsame Vorgehensweise für alle erfolgversprechender ist. In diesem Zusammenhang ist es eminent wichtig, Konsens darüber zu finden, wie eine entsprechende Verteilung stattzufinden hat, wenn es tatsächlich etwas zu verteilen gibt.

Praktisch wird dieses Problem insbesondere bei gemeinsamen Gewerbegebieten. Der objektive Vorteil solcher gemeindeübergreifender Gewerbegebiete liegt auf der Hand. Nicht in jeder Gemeinde muss unter entsprechendem Flächenverbrauch und unter nachfolgendem Konkurrenzkampf um ansiedlungswillige Gewerbebetriebe ein Gewerbegebiet mit jeweils eigener Infrastruktur entstehen, sondern am städtebaulich und verkehrlich optimalen Ort wird ein Gewerbegebiet geplant, das den Bedarf aller beteiligten Kommunen decken soll. Eine solche Konzeption kann so weit gehen, dass für unterschiedliche Gewerbeformen – vom Einzelhandel bis zur Großindustrie – an unterschiedlichen Stellen im Kooperationsgebiet die jeweiligen Idealstandorte herausgegriffen werden. Das eigentlich dahinter stehende Problem ist jedoch die darauf folgende Notwendigkeit der Gewerbesteuerverteilung. Rein steuerrechtlich steht sie voll und ganz der Gemeinde zu, in dessen Gebiet sich der entsprechende Gewerbebetrieb befindet. Also muss die Gewerbesteuer, die in einem gemeinsamen Gewerbegebiet erwirtschaftet wird,

verteilt werden, und da steckt der Teufel häufig im Detail. Ohne auf die letzten Einzelheiten eingehen zu können, würde hier eine bloße Aufteilungsvereinbarung der beteiligten Gemeinden nicht zum Ziel führen; denn die Zurechnung der gesamten Gewerbesteuererinnahme zu der belegenen Gemeinde würde im Rahmen des Finanzausgleichs und der Umlageberechnung zu erheblichen Schwierigkeiten führen und zu einer tendenziellen Benachteiligung der belegenen Gemeinde führen. Eine Lösung könnte nur über komplizierte und aufwändige Berechnungen gesucht werden. Hier wäre der Gesetzgeber aufgerufen, ein praktisches, für die Gemeinden handhabbares Instrument zu schaffen, um die Form des gemeinsamen Gewerbegebiets noch schmackhafter zu machen.

4 Strategien der interkommunalen Kooperation

4.1 Die rechtliche Seite: Neue Instrumente sind nicht erforderlich

Das Recht – insbesondere KommZG und BauGB – enthält eine Vielzahl von Instrumenten, mit denen die Zusammenarbeit unter den Gemeinden einen Rahmen erhalten kann. Hinzu tritt das Zivilrecht, dessen Formensprache ebenfalls für Kooperationen fruchtbar gemacht werden kann. Die Palette reicht also von ganz losen Formen, etwa als Gesprächskreise, bis hin zu rechtlich verfestigten Alternativen wie einem Zweckverband oder einem Planungsverband. Allenfalls überlegenswert wäre es – wie bereits oben erwähnt – das Instrument des Kommunalunternehmens aufzuweiten und auch mehrere Gemeinden als Unternehmer zuzulassen. Welche Form die Gemeinden letztlich wählen, liegt in ihrem Ermessen und muss den konkreten Erfordernissen der Zusammenarbeit angepasst sein.

Völlig falsch wäre es – wie es zum Teil überlegt wird –, in diesem Zusammenhang eine neue Planungs- oder Entscheidungsinstanz – etwa auf der Ebene der Regionen – einzuziehen. Die regionalen Planungsverbände können selbstverständlich eine Plattform darstellen, um informelle Kontakte zwischen den Kommunen einzuleiten und zu verstärken, sie können aber keinesfalls konsensual von den Gemeinden erarbeitete Lösungen ersetzen.

4.2 Die tatsächliche Seite: Der Weg kann das Ziel sein

Völlig unabhängig von der Rechtsform oder auch von der Zielsetzung der Zusammenarbeit ist die erste und vielleicht wichtigste Strategie, dass die Kommunen miteinander in Kontakt treten und ins Gespräch kommen. Der Dialog zwischen den Gemeinden führt zu einem größeren Verständnis der vielleicht unterschiedlichen Interessen der Beteiligten und damit zu einem größeren gegenseitigen Vertrauen. Daraus resultieren fast zwangsläufig wieder weitere Felder einer möglichen Zusammenarbeit. Dieses Miteinanderreden darf sich im Übrigen nicht auf die politische Ebene – also auf Bürgermeister und Mandatsträger – beschränken, sondern muss auch im Bereich der Verwaltungen gepflegt und gefördert werden.

Ganz wesentlich ist es, gelungene Beispiele für eine Kooperation zwischen Gemeinden nach außen zu tragen. Es ist eine zutiefst menschliche Eigenschaft, starr den Blick auf das zu richten, was nicht funktioniert, und das, was reibungslos läuft, nicht wahrzunehmen. Umso wichtiger ist es Beispiele zu finden und zu kommunizieren, die deutlich machen, welche Vorteile die Zusammenarbeit in der Praxis haben kann. Gerade Kommunalpolitiker sind dankbar, wenn aus dem Kollegenkreis exemplarische, gute Modelle beschrieben werden. Dabei müssen sich diese Beispiele nicht unbedingt eins zu eins auf eine andere Kommune übertragen lassen. Vielmehr reichen oft der gemeindliche Opti-

mismus und seine entsprechende Darstellung aus, um zu überzeugen. In diesem Zusammenhang wäre es schließlich äußerst hilfreich, Modellvorhaben übergemeindlicher Kooperation auch von staatlicher Seite zu fördern und entsprechende Dokumentationen zu veröffentlichen. Denn auch für die interkommunale Zusammenarbeit gilt: Tue Gutes und rede darüber.

Literatur

- Altmann, A. (2002): Interkommunale Zusammenarbeit aus der Sicht von Raumordnung und ländlicher Regionalentwicklung. In: Die Gemeinde SH Heft 12, S. 321–323.
- Bunzel, A.; Reitzig, F.; Sander, R. (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau. difu-Beiträge zur Stadtforschung. Berlin.
- Busse, J. (2002): Die institutionelle Umsetzung des neuen Regionskonzepts aus Sicht des Gemeindetags. In: Forum Wohneigentum Heft 5, S. 244.
- Thallmair, H. (2002): Stadt und ländlicher Raum – ein symbiotisches Verhältnis? In: BayGTz Heft 9, S. 252–255.

Jürgen Weber

Interkommunale Kooperationen zwischen Stadt und Umland aus Sicht der Landesentwicklung in Bayern

Gliederung

- 1 Problemstellung
- 2 Aktuelle Themenschwerpunkte und Tendenzen der Stadt-Umland-Problematik
- 3 Landesentwicklungspolitik als Partner interkommunaler Kooperation im Stadt-Umland-Bereich
- 4 Aktivitäten der Landesentwicklung in Bayern zur Unterstützung interkommunaler Kooperation in Stadt-Umland-Bereichen
 - 4.1 Bezogen auf das „harte“ Instrumentarium
 - 4.2 Bezogen auf das „weiche“ Instrumentarium
- 5 Schlussbemerkung

Literatur

1 Problemstellung

Die Beziehungen zwischen Stadt und Umland sind in der Landes- und Regionalentwicklung ein nach wie vor aktuelles Thema mit im Wesentlichen zwar bekannten Problembereichen, aber doch mit wechselnder politischer Brisanz, unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen und neuen Facetten in der Problemlösung (vgl. LAG Bayern der ARL 1999).

Auch derzeit hat dieses Thema Konjunktur in der regionalpolitischen Diskussion. Der Anlass, sich mit der Stadt-Umland-Problematik auseinander zu setzen, ist vor allem durch die verstärkte Wirtschaftskonkurrenz und die Neubewertung von Standortqualitäten im Zuge der rasch voranschreitenden Internationalisierung und Globalisierung der Wirtschaft gegeben. Die Fähigkeit von Politik und Verwaltung, Stadt-Umland-Probleme sachgerecht und partnerschaftlich zu lösen und sich nach außen als funktionsfähige und schlagkräftige Standorteinheit zu präsentieren, gilt dabei als ein zunehmend wichtiger Erfolgsfaktor, um sich im verschärften europaweiten Standortwettbewerb um Investitionen und Arbeitsplätze zu behaupten. Diese Erkenntnis und der durch den wirtschaftlichen Strukturwandel ausgelöste Druck hat bei vielen politisch Verantwortlichen das Bewusstsein geschärft, dass Stadt und Umland ein und derselben Schicksalsgemeinschaft angehören, die Probleme der Kernstadt zumeist auch das Umland betreffen und umgekehrt und sachgerechte Problemlösungen vielfach nur gemeinsam möglich sind.

2 Aktuelle Themenschwerpunkte und Tendenzen der Stadt-Umland-Problematik

In der aktuellen Diskussion verdienen folgende Themenschwerpunkte und Tendenzen der Stadt-Umland-Problematik besondere Aufmerksamkeit (in Erweiterung von Scholich 2000 bzw. ARL 2001):

- a) In vielen Teilräumen, insbesondere im Umkreis der großen Verdichtungsräume, verschieben sich die Gravitationszentren der Verstädterung nach außen und erfassen immer weitere ländliche Gebiete; z.B. besteht derzeit das stärkste Bevölkerungswachstum um München in einem 40–50 km-Umkreis, um Nürnberg/Fürth/Erlangen bzw. Augsburg in einem 20–30 km-Umkreis.
- b) Bevölkerungswachstum, gewerbliche Entwicklung und Wohnbautätigkeit werden in Stadt-Umlandbereichen zunehmend dispers; d.h., dass die Suburbanisierungstendenzen in wachsendem Maße nicht nur die Zentralen Orte im ländlichen Raum erfassen, sondern verstärkt auch die Nicht-Zentralen-Orte und damit viele kleine, ländlich strukturierte Gemeinden im weiteren Umfeld der Verdichtungsräume.
- c) Im Zuge davon bilden sich neue, verfeinerte Formen der Arbeitsteilung zwischen Stadt und Umland heraus. Umlandstandorte übernehmen in Teilbereichen kernstädtische Funktionen, die dominante Stellung der Kernstädte wird etwas abgeschwächt, obgleich nach wie vor wesentliche zentralörtliche und vor allem kostenintensive Aufgaben von der Kernstadt wahrgenommen werden.
- d) Die Verschiebung der Gravitationszentren der Verstädterung nach außen, die zunehmend dispersen Siedlungsstrukturen und die sich langsam ändernde Rollenverteilung zwischen Stadt und Umland stehen in einem ambivalenten Verhältnis zu dem Leitbild einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Aufgrund des z.T. erheblichen Siedlungsdrucks in den Stadt- und Umlandbereichen wächst einerseits die Gefahr, dass durch starke Bautätigkeit eigenständige Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen im ländlich strukturierten Umland überlagert und verformt werden, räumliche Identität und ihr regionsspezifischer Charakter verloren gehen und notwendige Freiflächen überbaut werden. Hinzu kommt, dass die Mobilität in Stadt-Umland-Bereichen anwächst, d.h. Reichweiten und Richtung der Verkehrsströme sich ändern und in ihrer Intensität anwachsen. Dies induziert die Notwendigkeit eines verstärkten Aus- und Umbaus der Verkehrsinfrastruktur, mit entsprechenden finanziellen und ökologischen Belastungen für Bürger, Staat und Kommunen. Andererseits eröffnet sich mit der Verschiebung der Gravitationszentren der Verstädterung nach außen die Möglichkeit, übermäßige und ungesunde Konzentrationen wirtschaftlicher und verkehrlicher Aktivitäten abzubauen und damit vor allem die Innenstädte und historischen Kerne der Städte zu entlasten.
- e) Neue Technologien, vor allem die Informations- und Kommunikationstechnologien, verändern nicht nur die Ansprüche der Wirtschaft an den Standort, sondern auch die Lebens- und Arbeitswelten der Bewohner von Stadt- und Umlandbereichen. Szenarien über räumliche Auswirkungen neuer Technologien gehen von steigenden und zunehmend spezialisierten Flächenbedarfen der Wirtschaft, einem weiteren Vordringen gewerblicher Nutzung in Außenbereiche und einem Trend zu ausufernder, diffuser Verstädterung der Umlandbereiche aus, verbunden mit einer völlig neuen Bewertung der Agglomerationsvor- und -nachteile von Verdichtungsräumen. Dabei wird vor allem solchen Agglomerationen eine gute Wettbewerbsposition eingeräumt, die schon heute über ein ausgeprägtes regionales kreatives Milieu, d.h. über ein funktionierendes Netzwerk von Hochschulen, Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen, innovativen, international ausgerichteten Unternehmen und leistungsfähigen serviceorientierten Verwaltungen verfügen.

Im Hinblick auf den Verkehr sind die Wirkungen der wirtschaftlich-technischen Entwicklung ambivalent. Komplementäre Wirkungen, d.h. eine erhöhte Verkehrsdichte infolge der verstärkten Nutzung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien (verbunden mit entsprechenden Ausbaubedarfen bei der Infrastruktur)

scheinen in eher mittelfristiger Perspektive zu überwiegen. Langfristig könnte sich allerdings selbst für ländlich strukturierte Umlandbereiche der Städte die Chance bieten, das Innovationspotential neuer Technologien für substitutive Zwecke zu nutzen, d.h. für den Ersatz verkehrlicher Aktivitäten, verbunden mit der Einrichtung neuer Formen der Arbeitsorganisation (z.B. verstärktes Angebot an Heimarbeitsplätzen) und flexibel gestalteten Arbeitszeiten.

- f) Überlagert wird dies von sich rasch ändernden Lebensstilen, die neue Strukturmuster des Versorgungs- und Einkaufsverhaltens sowie der Freizeitgestaltung mit zunehmend großflächigen Angebotsformen (z.B. Einkaufszentren, FOC, Freizeitparks, Spaßbäder, Kinowelten usw.) vor allem auch im Umland der Städte nach sich ziehen. Der Bürger erweitert dabei seinen Aktionsradius zunehmend, er wird zum Regionsbürger, d.h. Bedarfsdeckung und Inanspruchnahme von Einrichtungen erfolgen unabhängig von seinem Wohnort sowohl in der Stadt als auch im Umland und darüber hinaus.
- g) Kommunalpolitik und -verwaltung in Stadt-Umlandbereichen haben hierauf schon reagiert, es sind vielfältige Kooperationen und Partnerschaften mit flexiblen Netzbeziehungen unterschiedlicher Reichweite, wie z.B. im Raum München-Augsburg-Ingolstadt (MAI-Raum) der Wirtschaftsraum Südbayern e.V. oder die Bioregion Würmtal, im Raum Nürnberg die Zusammenarbeit der Städteachse Nürnberg-Fürth-Erlangen-Schwabach, im Raum Rosenheim die Kooperation von Kernstadt und Umlandgemeinden bzw. im Raum Aschaffenburg die dortige Regionalmanagementinitiative.

Die zunehmend komplexen Stadt-Umland-Beziehungen haben auch eine Diskussion über völlig neue Formen der politischen Steuerung von Verdichtungsräumen und Agglomerationen entfacht. Seit Mitte der 90iger Jahre werden – außerhalb Bayerns – weitergehende Stadtregion-/Regionalstadtmodelle erprobt, wie z.B. der Verband Region Stuttgart oder das Reformmodell "Großraum Hannover". Allerdings sind die hierbei gemachten Erfahrungen mit der Übertragung der Regionalplanung auf diese Verbände und ihrer Verknüpfung mit kommunalen Pflichtaufgaben durchaus zwiespältig. Die neuen Modelle müssen ihre Vorzüge hinsichtlich ihrer Zweckmäßigkeit und Effizienz erst noch erbringen: Bereits heute zeigt sich u.a., dass mit diesen Ansätzen neue Legislativorgane notwendig werden und die Reformen auch mit entsprechenden Stellenausweitungen der Verwaltung verbunden sind.

- h) Was das regionalplanerische Konzept in Stadt-Umlandbereichen betrifft, wird das punkt-achsiale System als fachübergreifende Steuerungskonzeption als nach wie vor sachgerecht angesehen. Zu seiner Steuerung kommen aber verstärkt handlungs- und projektbezogene Formen einer von unten getragenen Regionalentwicklung zum Einsatz, wie z.B. Teilraumgutachten und Regionalmanagement- und marketingmaßnahmen sowie Regionalforen.
- i) Nachdem die aufgezeigten Entwicklungstendenzen zumeist unmittelbare Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte nach sich ziehen, stehen auch die finanziellen Aspekte der Stadt-Umland-Problematik immer im Blickpunkt der kommunal- und regionalpolitischen Auseinandersetzung. So vertreten vor allem die großen Städte die Ansicht, dass ihren überörtlichen Aufgaben und den daraus erwachsenen Belastungen nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Sie machen insbesondere geltend, dass auf der einen Seite die Wanderung von Bevölkerung und Gewerbe ins Umland zu Verlusten beim Anteil an der Einkommensteuer und bei der Gewerbesteuer führe, auf der anderen Seite die zentralen Einrichtungen nach wie vor in der Kernstadt im Wesentlichen verblieben und dementsprechend von den Städten vor-

gehalten und finanziert werden müssten. Demgegenüber weisen die Vertreter des Umlands darauf hin, dass die Beziehungen zwischen Stadt und Umland auf einem gegenseitigen Geben und Nehmen beruhen, jeder Teil Vorteile, aber auch Belastungen zu tragen habe und deshalb die derzeitige finanzielle Mittelverteilung zwischen Stadt und Umland im Wesentlichen gerecht sei.

Als Fazit ist festzustellen, dass die Einsicht, aber auch der äußere Zwang zur Kooperation von Stadt und Umland in den 90er Jahren zwar gewachsen ist. Gleichwohl bestehen nach wie vor unterschiedliche Sichtweisen zur Stadt-Umland-Problematik, wobei beide Seiten Argumente und Gegenargumente von Gewicht vorbringen können und bei auftretenden Konflikten die finanzielle Mittelverteilung zwischen Stadt und Umland häufig inmitten steht.

3 Landesentwicklungspolitik als Partner interkommunaler Kooperation im Stadt-Umland-Bereich

Als Antwort auf den rasch fortschreitenden Strukturwandel in Stadt-Umland-Bereichen haben sich in den vergangenen Jahren auf der teilräumlichen Ebene eine Vielzahl unterschiedlicher kommunaler Kooperationsformen herausgebildet, und zwar sowohl formeller als auch informeller Art (vgl. Knieling 1997, vgl. Hahn 1999). Dabei haben vor allem informelle Netzwerke zwischen Kommunen an Bedeutung zugenommen und die bis dahin vorherrschende, formell abgesicherte interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen von Zweckverbänden (z.B. Verkehrsverbünde, Zweckverbände der Wasservers- und -entsorgung), Zweckvereinbarungen und kommunalen Arbeitsgemeinschaften ergänzt und bereichert. Unter dem Begriff „informelle kommunale Netzwerke“ werden hier alle schwach institutionalisierten, flexiblen Kooperationsformen kommunaler Akteure zusammengefasst, die zu Zwecken der Regionalentwicklung errichtet werden (vgl. Fürst 2001). Wesentliche Zielsetzung informeller Netzwerke in Stadt-Umland-Bereichen ist die Standortvorsorge, und hier insbesondere die Sicherung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit vor dem Hintergrund der sich europaweit verschärfenden räumlichen Konkurrenz um Wirtschaftskraft, Arbeitsplätze, Infrastruktur und Bevölkerung sowie des damit einhergehenden Trends einer weiteren Konzentration auf große Agglomerationen und Entwicklungsachsen von europaweiter Bedeutung. In diesem Kontext ist die Verbesserung sowohl harter als auch der weichen Standortfaktoren ein zentrales Handlungsfeld interkommunaler Netzwerke in Stadt-Umland-Bereichen. Im Einzelnen stehen dabei Projekte und Maßnahmen vor allem in den Bereichen Verkehr, Wirtschaftsförderung, Regionalmarketing und Regionalvermarktung, Tourismus, Kultur und Technologietransfer im Mittelpunkt des Interesses. Nachdem die Freiwilligkeit ein wichtiger Faktor für das Funktionieren solcher Netzwerke ist, werden zumeist Themenstellungen aufgegriffen, in denen „win-win-Situationen“ gegeben sind, d.h. alle Partner von den beabsichtigten Aktionen profitieren. Weniger thematisiert – und dies weist auf Grenzen informeller Kooperationsformen hin – werden Problembereiche, zu deren Lösung Zugeständnisse einzelner Akteure erforderlich sind, wie z.B. Arbeitsteilung zwischen Stadt und Umland, regionaler Lastenausgleich, Verteilung von Positiveinrichtungen, Beteiligung an der Finanzierung zentralörtlicher Einrichtungen usw.

Die Landesentwicklungspolitik hat interkommunale Kooperationen von Anfang an unterstützt und in Umsetzung der Strategie „von unten getragener Regionalentwicklung“ einen offenen Rahmen für entsprechende Aktivitäten geschaffen. Ein wichtiger Anstoß für die Errichtung interkommunaler Kooperationen, u.a. auch in Stadt-Umland-bereichen, erfolgte mit der Fortschreibung des Bayerischen Landesentwicklungsprogramms Anfang der 90er Jahre, als parallel zum raumordnungspolitischen Orientie-

rungsrahmen des Bundes und zu entsprechenden Überlegungen in der Schweiz (vgl. Flückiger u.a. 1992) dieses Entwicklungsprinzip erstmals als Ziel und Instrument der Landesentwicklung förmlich verankert worden ist.

Im Verhältnis zu informellen Netzwerken nimmt die Landesentwicklung die Rolle eines Moderators, Förderers und Promotors ein. Sie ist sich bewusst, dass die interkommunale Kooperation in erster Linie Ausdruck kommunalen Selbstverständnisses ist und ihr Funktionieren an Determinanten wie Freiwilligkeit, Flexibilität, Verantwortungsbereitschaft, Innovationsfähigkeit und Kreativität sowie gleichberechtigte Partnerschaft geknüpft ist.

4 Aktivitäten der Landesentwicklung in Bayern zur Unterstützung interkommunaler Kooperation in Stadt-Umland-Bereichen

Das Prinzip der „Kooperation und Vernetzung“ ist in Bayern seit der Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms 1994 eine wichtige Handlungsmaxime, die sowohl in den harten als auch in den weichen Instrumenten der Landesentwicklung zum Tragen gebracht wird.

4.1 Bezogen auf das „harte“ Instrumentarium

Was die europäische Ebene betrifft, hat Bayern bei der Aufstellung des mitgliedstaatlich getragenen Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK) maßgeblich daran mitgewirkt, dass darin u.a. im Kapitel „Partnerschaft zwischen Stadt und Land“ das Anliegen einer „gleichberechtigten Partnerschaft“ von Stadt und Land (gemeint ist hier vor allem das Umland) verfolgt wird. Im Mittelpunkt des Interesses stehen dabei die Verbesserung der Lebensqualität, die Funktionsfähigkeit und die Errichtung eines „regionalen Leistungspools“.

Auf der Ebene der Bundesraumordnung wurde bereits in den Anfang der 90er Jahre erarbeiteten Leitbildern (Raumordnungspolitischen Orientierungs- bzw. Handlungsrahmen) das Prinzip der „Kooperation und Vernetzung“ in besonderer Weise gewichtet. So wird dieses Prinzip im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen etwa in den Abschnitten „Städtenetze: Synergieeffekte nutzen und ausbauen“ und „Stadtregionen: Überlastungstendenzen entgegenwirken – Entwicklungsmöglichkeiten ausbauen“ besonders akzentuiert. Beispielsweise heißt es dort: „Regionale Zusammenarbeit ist zur Standortsicherung und -vorsorge für Arbeitsplätze, Wohnungen und Umweltvorsorge eine dringende raumordnerische Zukunftsaufgabe“ (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1993, S. 7). Im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen (vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1995) wird das Prinzip „Kooperation und Vernetzung“ an zwei Stellen angesprochen, und zwar explizit im Themenbereich „Städtenetze“ im Kontext mit entsprechenden (zwischenzeitlich realisierten) Modellvorhaben (vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 1999) und implizit im Themenbereich „Siedlungserweiterung und Ressourcenschutz in den großen Verdichtungsräumen und ihrem Umland“ im Zusammenhang mit den Forderungen, regionales Bewusstsein der Akteure hinsichtlich der Notwendigkeit von gemeinsamen Planungen und Handlungen zu schaffen bzw. in den Finanzausgleichsgesetzen Anreize für freiwillige Kooperationen zu schaffen.

Im neuen, zum 01.04.2003 in Kraft gesetzten Landesentwicklungsprogramm Bayern wird das Prinzip „Kooperation und Vernetzung“ in verschiedenen Abschnitten zum Tragen gebracht und im Vergleich zum Landesentwicklungsprogramm 1994 noch verstärkt. So sieht A II 1.4 für das gesamte Staatsgebiet, und damit auch für Stadt-

Umlandbereiche, vor, dass „zur Gewährleistung einer eigenständigen nachhaltigen Entwicklung der Teilräume ... das jeweils vorhandene endogene Potential an Fähigkeiten und Ressourcen aktiviert und gefördert werden“ soll und „fachübergreifende, von einer breiten gesellschaftlichen Basis getragene Entwicklungsprozesse initiiert und gefördert“, „auf den Aufbau regionaler Managementstrukturen hingewirkt und kreative Milieus durch geeignete Maßnahmen unterstützt werden sollen“. In der Begründung zu diesem Ziel wird darauf hingewiesen, dass endogene nachhaltige Entwicklungsprozesse in interkommunaler Zusammenarbeit initiiert und vorangetrieben und die weichen Instrumente der Landesentwicklung (siehe Abschnitt 4.2) als Orientierungshilfe herangezogen werden können.

Eine besondere Gewichtung erfährt das Prinzip „Kooperation und Vernetzung“ für Stadt- und Umlandbereiche in Verdichtungsräumen. A II 2.2.5 sieht u.a. vor, dass „die siedlungsmäßige und infrastrukturelle Entwicklung in enger Abstimmung zwischen den Gebietskörperschaften, insbesondere durch interkommunale Kooperationen erfolgen“ soll. Bezogen auf Stadt- und Umlandbereiche im ländlichen Raum heißt es im Landesentwicklungsprogramm gem. A II 3.2.3, dass „die Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung in ausgewogenem Verhältnis zwischen den Kernstädten und den übrigen Gemeinden erfolgen und, soweit erforderlich, übergemeindlich abgestimmt werden“ soll. „Bei Planungen und Maßnahmen der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur sollen bei Bedarf Kooperationsmöglichkeiten genutzt und gemeindeübergreifende Lösungen angestrebt werden.“

Das Prinzip „Kooperation und Vernetzung“ kommt auch bei der Entwicklung zentraler Doppel- und Mehrfachorte gem. A III 2.1.3.3 zur Anwendung. U.a. sollen landesplanerische Verträge zwischen den kommunalen Partnern dazu beitragen, dass die Zusammenarbeit verfestigt und gestärkt wird.

Auch in der Regionalplanung findet das Prinzip „Kooperation und Vernetzung“ in vielfacher Weise seinen Niederschlag: Teilweise werden in den Regionalplänen einzelne Kooperationen gezielt angesprochen, wie z.B. die Städtekooperation München, Augsburg, Ingolstadt (MAI) e.V. im Regionalplan der Region München, teils erfolgen aber auch von Seiten der Regionalplanung gezielte Initiativen zur Gründung von Kooperationen, wie z.B. derzeit im Raum Nürnberg zur Errichtung einer „Metropolregion Nürnberg“.

Die aufgezeigten Beispiele zur Umsetzung des Prinzips „Kooperation und Vernetzung“ in der Landes- und Regionalplanung belegen, dass nach Auffassung bayerischer Landesentwicklungspolitik interkommunale Kooperationen und Städtenetze kein Ersatz für Regionalplanung oder landesentwicklungspolitische Konzepte (wie z.B. Zentrale Orte) sind, sondern in einem komplementären Verhältnis zueinander stehen.

4.2 Bezogen auf das „weiche“ Instrumentarium

Die von der Landesentwicklungspolitik in den letzten Jahren entwickelten und praktizierten „weichen“ Instrumente von unten getragener Regionalentwicklung, wie Teilraumgutachten, grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte, Regionalmanagement und -marketing sowie Regionalforen, haben sich als Orientierungs- und Arbeitshilfen für die Tätigkeit interkommunaler Kooperationen bewährt, teilweise geht deren Gründung sogar auf die erfolgreiche Anwendung landesplanerischer Instrumente zurück. Wesentlich ist, dass die von den weichen Instrumenten ausgehende Unterstützung die spezifische handlungs- und projektbezogene Arbeitsweise interkommunaler Kooperationen und Netzwerke respektiert. Auch wird der Versuch unternommen, nach Möglichkeit bei Parametern anzusetzen, die für das Funktionieren dieser Initiativen verantwortlich sind.

Maier/Angermann (1996) sehen in diesem Zusammenhang folgende Erfolgsfaktoren als wesentlich an:

- Es besteht ein gemeinsam empfundener Problemdruck.
- Interkommunale Netzwerke sind Chefsache.
- Das Netzwerk ist fachlich und räumlich offen.
- Die Netzwerkpartner sind grundsätzlich gleichberechtigt.
- Man verständigt sich über ein konkretes Aktionsprogramm.
- Der Zusammenarbeit liegt eine formelle Verständigung oder Vereinbarung zugrunde.
- Die Netzpartner sind auch bereit, finanzielle und personelle Ressourcen aufzuwenden und einzubringen, ohne kurzfristige und einseitige Rentabilitäts Erwartungen anzustellen oder einzufordern.

Wichtige Einzelmaßnahmen der Unterstützung von interkommunalen Kooperationen und Städtenetzen durch die Landesentwicklung sind dabei:

- Aktive Hilfestellung im Prozess- und Projektmanagement;
- Förderung der Informationsvermittlung, des Erfahrungsaustauschs und des Wissensmanagements zwischen Netzwerken (z.B. durch Zusammenstellung von „best practices“ oder durch Anwendung des Instruments des Benchmarking);
- Durchführung von Wettbewerben zur Prämierung besonders leistungsfähiger Entwicklungsinitiativen;
- Finanzielle Unterstützung von interkommunalen Kooperationen oder einzelner Projekte und Maßnahmen;
- Unterstützung bei der Verfestigung entsprechender Kooperationsansätze, etwa durch das Instrument des landesplanerischen Vertrags (vgl. Stür 2001);
- Begleitung von Erfolgskontrollen und deren Mitfinanzierung.

Allerdings ist trotz aller guten Erfahrungen in der Vergangenheit nicht gesichert, dass der Staat künftig den bisherigen Umfang und die Qualität seiner Leistungen zu Gunsten interkommunaler Netzwerke aufrecht erhalten kann. Leistungen zur Unterstützung kooperierender Kommunen sind in der Regel freiwilliger Natur, und diese stehen wegen der angespannten Situation des Staatshaushalts und des angekündigten weitgehenden Rückzugs staatlichen Handelns auf Pflichtaufgaben auf dem Prüfstand.

Die Karten am Ende dieses Beitrags über Teilraumkonzepte (Abb. 1) und Regionalmanagement-Maßnahmen (Abb. 2) geben einen Überblick über interkommunal getragene, von Seiten der Landesentwicklungspolitik unterstützte Entwicklungsinitiativen. Schon aus dem räumlichen Umgriff der dargestellten Ansätze wird deutlich, dass dabei vielfach Stadt-Umland-Probleme inmitten stehen.

5 Schlussbemerkung

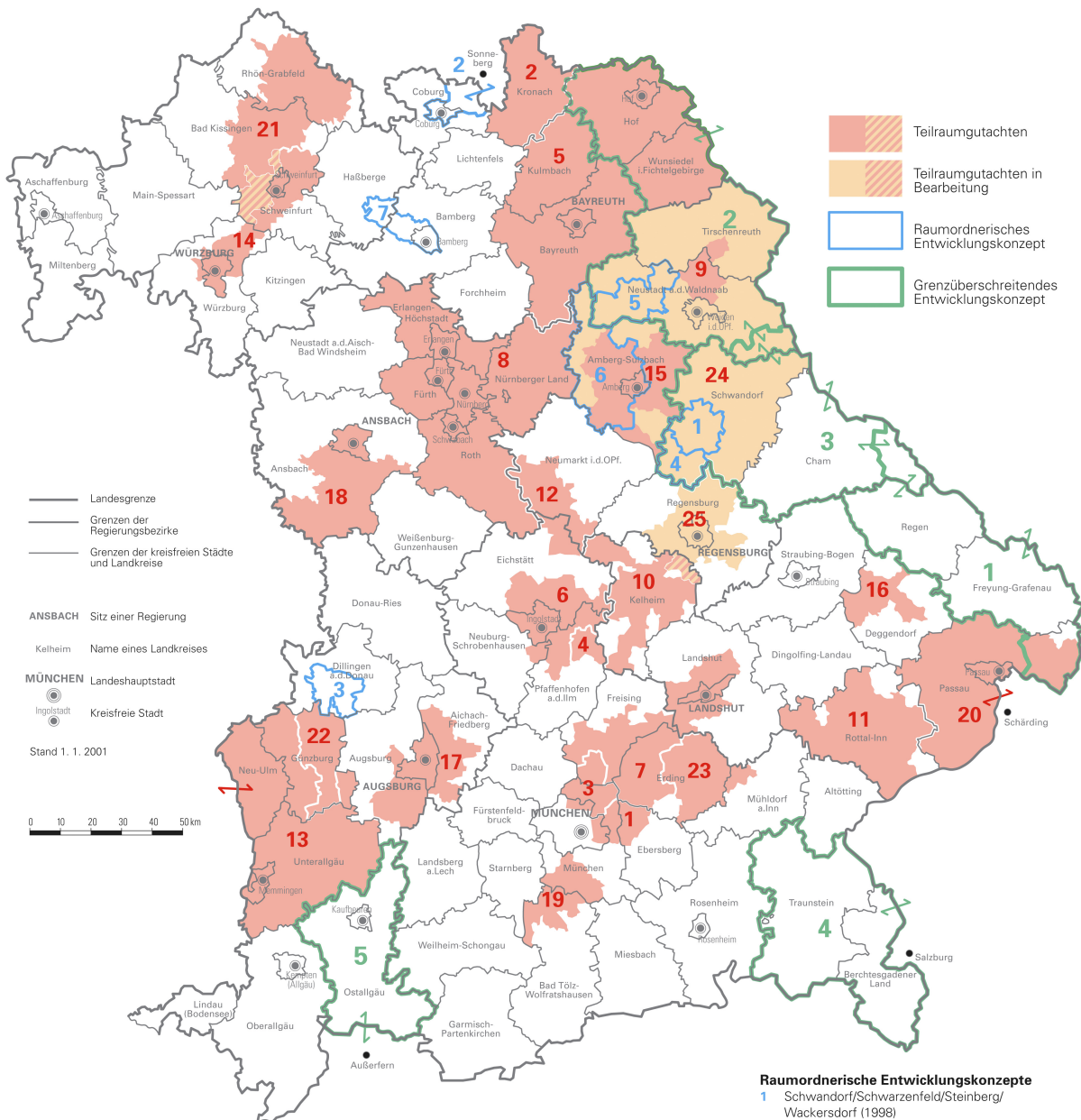
Zum Abschluss seien einige zusammenfassende und zur weiterführenden Diskussion anregende Thesen angemerkt:

- (1) Als Antwort auf die aufgezeigten Entwicklungstendenzen in Stadt-Umland-Bereichen haben sich in den vergangenen Jahren auf der teils räumlichen Ebene eine Vielzahl unterschiedlicher kommunaler Kooperationsformen herausgebildet; zur inter-

kommunalen Zusammenarbeit in Stadt-Umlandbereichen gibt es derzeit keine realistische Alternative.

- (2) Allerdings sollten sich interkommunale Kooperationen verstärkt auch an „schwierigere“ Themen heranwagen, bei denen es u.a. um einen regionalen Lasten- und Vorteilsausgleich geht.
- (3) Andernfalls ist mittelfristig eine neue Welle kommunaler Gebietsreform in Stadt-Umlandbereichen nicht auszuschließen.
- (4) Die tief greifenden und mit hoher Geschwindigkeit ablaufenden Strukturänderungen in den Stadt-Umlandbereichen erfordern nicht nur von den kommunalen Partner ein hohes Maß an Verantwortungsbereitschaft, Flexibilität, Engagement und Kreativität, sondern auch von der rahmensetzenden Landesentwicklung.
- (5) Für die kommunalen Partner erscheint die Zusammenarbeit mit der Landesentwicklung gewinnbringend. Indem sie ihr weiches Instrumentarium zum Einsatz bringt, öffnet sie bei den interkommunalen Kooperationen den Blick für längerfristige Lösungen und Perspektiven, ermöglicht den Vergleich mit anderen Entwicklungsinitiativen und gewährt Hilfestellung und Know-how im Prozessmanagement, in der Projektkreierung und -umsetzung sowie in der Finanzierung.
- (6) Die Landesentwicklung sollte sich auch in Zukunft als Partner dieser Initiativen anbieten, sich bewusst auf die den verschiedenen Initiativen eigene Entwicklungsdynamik einlassen und die sich daraus ergebenden Chancen zur Weiterentwicklung ihres eigenen Instrumentariums nutzen.
- (7) Allerdings können die angespannte Haushaltssituation und der angekündigte Rückzug des Staates auf Pflichtaufgaben dazu zwingen, dass das zu Gunsten interkommunaler Kooperationen erbrachte Leistungsspektrum des Staates überdacht werden muss.

Abb. 1: Teilraumkonzepte



Teilraumgutachten
(in Klammern: Jahr der Fertigstellung)

- | | |
|---|---|
| 1 Nachfolgenutzung im Bereich des Flughafens München-Riem (1983) | 13 Wissenschaftsstadt Ulm (1994) |
| 2 Kronach (1987) | 14 Würzburg / Schweinfurt (1994) |
| 3 Münchner Norden (1988) | 15 Amberg - Sulzbach (1995) |
| 4 Feilenmoos (1989) | 16 Deggendorf - Plattling (1996) |
| 5 Oberfranken-Ost (1989) | 17 Augsburg (1997) |
| 6 Ingolstadt (1992) | 18 Ansbach - Hesselberg (1999) |
| 7 Fachübergreifendes Konzept für das Umland des Flughafens München (1992) | 19 Münchner Süden (2001) |
| 8 Großraum Nürnberg (1992) | 20 Passau - Schärding (2003) |
| 9 Waldnaabtal (1992) | 21 A 71 (2003) |
| 10 Kelheim (1993) | 22 Mindeltal (2003) |
| 11 Rottal (1993) | 23 Erdinger Ostbündnis (2004) |
| 12 Sulz- und Unteres Altmühltal (1993) | 24 A 6 (in Bearbeitung) |
| | 25 Stadt-Umland Regensburg (in Bearbeitung) |

Raumordnerische Entwicklungskonzepte

- 1 Schwandorf/Schwarzenfeld/Steinberg/Wackersdorf (1998)
- 2 Coburg/Dörfles-Esbach/Rödental/Neustadt/Sonneberg (2001)
- 3 Dillingen/Lauingen/Aislingen/Holzheim/Wittislingen (2002)
- 4 Burglengenfeld/Maxhütte-Haidhof/Teublitz (2002)
- 5 Eschenbach/Grafenwöhr/Pressath (2004)
- 6 Maxhütte (2004)
- 7 Zukunftsplan Maintal (in Bearbeitung)

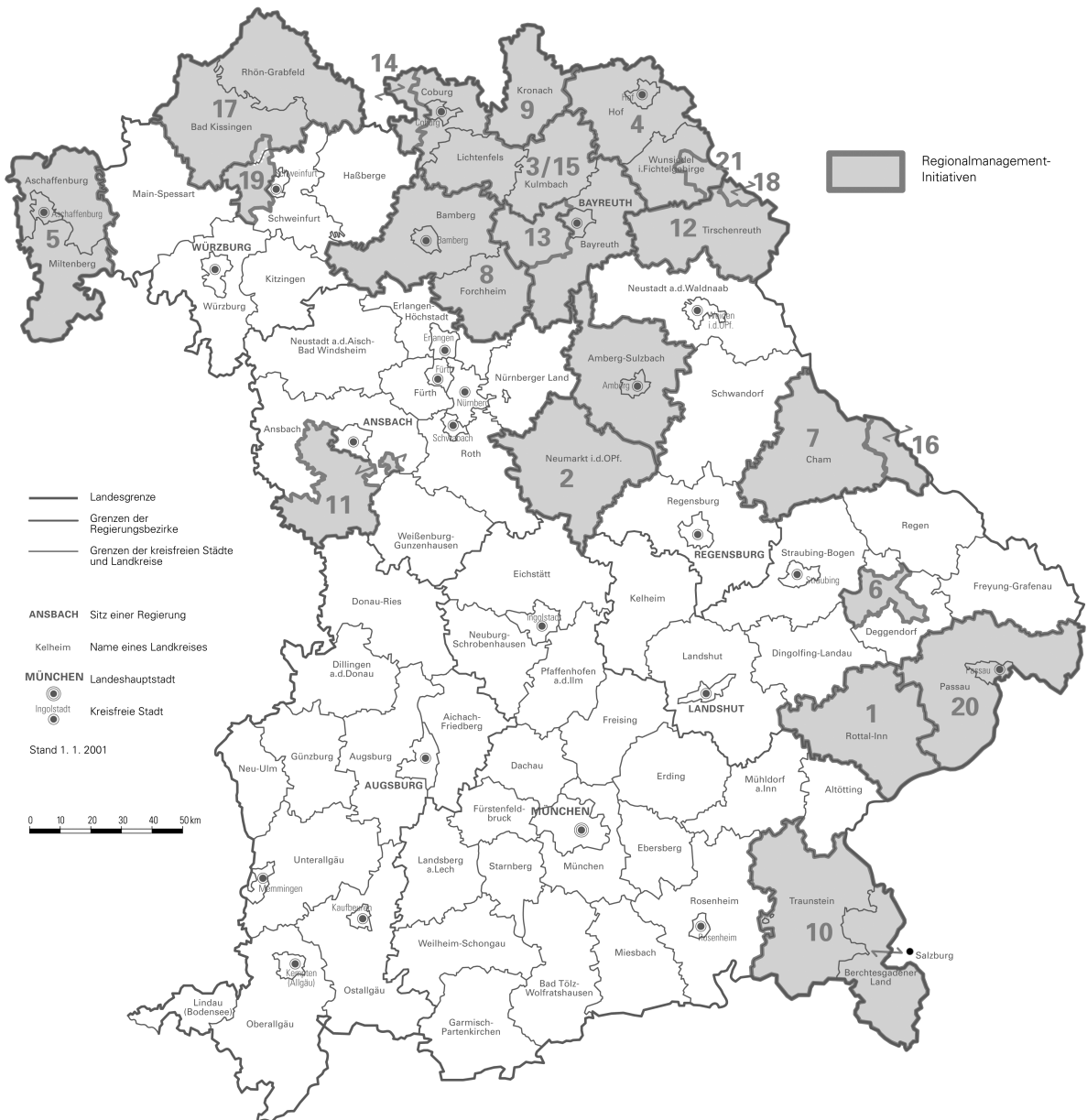
Grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte

- 1 Bayerischer Wald - Böhmerwald - Mühlviertel (1994)
- 2 Dreiländereck Bayern - Böhmen - Sachsen (1994)
- 3 Mittlerer bayerisch-tschechischer Grenzraum (1996)
- 4 Euregio Salzburg - Berchtesgadener Land - Traunstein (2001)
- 5 Ostallgäu - Außerfern (2001)

Stand 1. 8. 2005

Quelle: Herausgeber: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie
Kartographie: Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz

Abb. 2: Regionalmanagement-Initiativen



Durch die Landesentwicklung unterstützte Regionalmanagement-Initiativen (in Klammern: Jahr des Beginns der Unterstützung)

- | | |
|--|--|
| 1 Twist Landkreis Rottal-Inn (1994) | 12 Initiativkreis Landkreis Tirschenreuth (2002) |
| 2 Regina Landkreis Neumarkt (1997) | 13 Rund um die Neuburg (2002) |
| 3 Forum Zukunft Oberfranken (1998) | 14 Initiative Rodachtal (2002) |
| 4 Kuratorium Hochfranken (1998) | 15 Zukunftswerkstatt Handwerk (2002) |
| 5 Initiative Bayerischer Untermain (1998) | 16 Aktionsbündnis Künisches Gebirge (2002) |
| 6 Teilraum Deggendorf - Plattling (1999) | 17 Bayerische Rhön (2003) |
| 7 Landkreis Cham (1999) | 18 Waldsassen - Eger (2003) |
| 8 Wirtschaftsregion Bamberg - Forchheim (2000) | 19 Oberes Werntal (2003) |
| 9 WSE Landkreis Kronach (2000) | 20 Stadt und Landkreis Passau (2003) |
| 10 Euregio Salzburg - Berchtesgadener Land - Traunstein (2001) | 21 Brückenallianz Bayern-Böhmen (2004) |
| 11 Region Hesselberg (2002) | 22 Zukunftsagentur Plus Amberg - Sulzbach (2004) |

Stand 1. 10. 2004

Quelle: Herausgeber: Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie
Kartographie: Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz

Literaturverzeichnis

- ARL (Hrsg.) (2000): Partnerschaft Stadt – Land. Arbeitsmaterial Nr. 267. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (2001): Erscheinungen, Wirkungen und Steuerungsmöglichkeiten von Suburbanisierungsprozessen. Arbeitsmaterial Nr. 276. Hannover .
- Baumheier, R.(1994): Städtenetze – Raumordnungspolitische Ziele und Anforderungen an den weiteren Ausbau städtischer und regionaler Vernetzung. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 6, S. 383–391.
- Bayerische Staatsregierung (2003): Landesentwicklungsprogramm Bayern 2003. München.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (1999): Modellvorhaben „Städtenetze“. Neue Kooperationsformen der interkommunalen Kooperation. Berichte „Werkstatt: Praxis“, Nr. 3.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Bonn-Bad Godesberg.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1994): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Bonn.
- Europäische Kommission (1999): Europäisches Raumentwicklungskonzept EUREK. Brüssel.
- Flückiger, H.; Wegelin, F.; Matthey, M. (1992): Überlegungen aus der Sicht des Bundesamtes für Raumplanung. Deutsch-schweizerisches Fachgespräch am 17.–18. September 1992 in Zürich: Räumliche und funktionale Netze im grenzüberschreitenden Rahmen.
- Fürst, D. (2001): Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: Raumforschung und Raumordnung, H. 5-6, S. 370–380.
- Goppel, K. (1994): Der Standort München im System des Landesentwicklungsprogramms. In: Münchner Forum (Hrsg.): Zukunftsgestaltung im Großraum München – Zugewinnngemeinschaft oder Gütertrennung. München, S. 93–108.
- Grabher, G. (2001): Wachstums-Koalitionen und Verhinderungsallianzen. Entwicklungsimpulse und -blockierungen durch regionale Netzwerke. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 11, S. 749–758.
- Hahn, R. (1999): Kooperations- und Koordinationsstrukturen. In: ARL (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover, S. 294 –302.
- Heinz, W. (Hrsg.) (2000): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination. Ein internationaler Vergleich. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 93. Berlin.
- Jurczek, P. (2001): Städtenetze in der Bundesrepublik Deutschland. Zielsetzungen, Themenschwerpunkte und Erfahrungen im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit. In: Flückiger, H.; Frey, R. L. (Hrsg.): Eine neue Raumordnungspolitik für neue Räume. Beiträge aus dem Forum für Raumordnung 1999/2001. Zürich.
- Knieling, J. (1997): Städtenetze und Konzeptionen der Raumordnung. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 3, S. 165–175.
- LAG Bayern der ARL (Hrsg.) (1999): Diskussionsbeiträge zum Workshop II/1999 der LAG Bayern: Ein altes und doch höchst aktuelles Thema der Raumordnung: Das Stadt-Umland-Problem. Bayreuth-München.
- Maier, J.; Angermann, K. (1995): Städtenetze und ihre Übertragung auf die bayerische Landesplanung. Bayreuth-Kulmbach.
- Scholich, D. (2000): Grußworte. In: ARL (Hrsg.): Partnerschaft Stadt – Land. Arbeitsmaterial Nr. 267. Hannover, S. 4–6.
- Stür, B. (2000): Per Vertrag zur fairen Landesplanung? In: Städte- und Gemeinderat, Nr. 9, S. 21–23.

Kurzfassungen / Abstracts

Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich

Land-level planning in the city-hinterland context

Ulrich Ante

Beobachtungen zur Stadt-Umland-Problematik: Eine Einführung

Der Blickwinkel auf das Stadt-Umland-Problem unterlag einem Wechsel. Standen zunächst Ursachenforschung und dann abgeleitete Handlungslinien zur Begrenzung von Suburbanisierung im Vordergrund, versuchte man schließlich, die negativen Folgen der Ausdehnung des städtischen Raumes zu begrenzen. Manche der Probleme lassen sich in Strukturfragen der kommunalen Selbstverwaltung entdecken, die (derzeit) auch die Rahmendbedingungen von Kooperationen wesentlich bestimmen. Verschiedene Phasen sind auszugliedern, in denen von der Ursachenforschung bis zur Gestaltungsnotwendigkeit die Problementwicklung nachgezeichnet werden kann. Ob Koordination oder Kooperation, die übergemeindliche Zusammenarbeit ist geboten, nicht als Selbstzweck, sondern aufgrund der für die Bürger zu lösenden Aufgaben.

Observations on the city-hinterland issue: an introduction

There has been a change in how the question of the city and its hinterland is viewed. While the main focus was initially on researching the causes, followed by devising strategies to restrict suburbanisation, this was superseded by an approach which sought to minimise the negative consequences of expanding urban areas. Some of the problems encountered can be found in structural issues relating to local government. These structural issues essentially determine (currently at least) the framework for co-operation. A number of phases can be identified through which the development of the problem can be traced, from the search for root causes to the need for management. Whether it takes place in the form of co-ordination or of co-operation, collaboration between local authorities is imperative – not as an end in itself but because of the problems which have to be solved for the local populations.

Dieter Witt, Karin Roskopf

Möglichkeiten und Grenzen von Raumbilanzen zur Beschreibung und Bewertung von Stadt-Umland-Beziehungen

Die Beziehungen einer Stadt zu ihrem Umland sind durch hohe Komplexität gekennzeichnet. Eine Beschreibung und Bewertung von Stadt-Umland-Beziehungen ist bislang nur in Ansätzen gelungen. Eine Möglichkeit, diese anzustreben, kann beispielsweise durch die Erstellung von Raumbilanzen erfolgen. Der Input von Raumbilanzen sind Raumkonten, die mit Hilfe von Daseinsgrundfunktionen ermittelt wurden. Es zeigte sich jedoch, dass aufgrund der großen Komplexität in dieser Beziehung eine monetäre Beschreibung nicht möglich ist. Aus diesem Grund wurde eine kommunale Raumanalyse durchgeführt, mit dem Ergebnis, einen Überblick über Kooperationsformen und -bereiche zwischen einer Stadt und ihrem Umland zu erhalten.

Possibilities and limitations of spatial evaluations in describing and assessing city-hinterland relationships

The relationships between a city and its surrounding area are extremely complex. Attempts to describe and evaluate these relationships have so far been only partially successful. One way of approaching this exercise is to undertake a spatial evaluation. The essential input for spatial evaluations is provided by spatial surveys or "balance sheets", produced with reference to fundamental functions of existence. However, a study of this approach revealed that the level of complexity renders a monetary description impossible. Consequently, a spatial analysis was undertaken at local authority level, which resulted in an overview of forms and areas of co-operation between the city and its surrounding area.

Franz-Ludwig Knemeyer

Interkommunale Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich – rechtliche Würdigung und praktische Anwendung einschlägiger rechtlicher Instrumente

Problematisiert werden zunächst vor allem verschiedene institutionalisierte Formen kommunaler Zusammenarbeit in Stadt-Umland-Bereichen der 70er Jahre. Ein Gesichtspunkt ist dabei; die (Hinter-)Gründe der bayerischen Stadt-Umland-Diskussion und der Nichtumsetzung der Vorschläge aufzuzeigen. In diesem Zusammenhang wird eingegangen auf die Abgrenzung zu den Gebietsreformen – Eingemeindungen/Verwaltungsgemeinschaften – und (Nicht-)Nutzung von Kooperationsformen.

In den 90er Jahren verstärkt sich die offenbar gewordene Stadt-Umland-Problematik. Vor dem Hintergrund gewandelter – rechtlich weiterentwickelter – Instrumentarien werden Lösungsmöglichkeiten *intraregionaler Kooperation* systematisiert und zur Diskussion gestellt. Bedeutsam ist daher, einen konkreten Vorschlag für *eine weiche, flexible Koordination in Verdichtungsräumen* zu machen: Die sektoralen – primär für operative Verwaltungsaufgaben geeigneten – Lösungen ergänzend, könnte ein Stadt-Umland-Senat – dem Grundsatz der Subsidiarität und Dezentralisation einerseits und dem Erfordernis einer gesamtkonzeptionellen planerisch strategischen Kommunalpolitik andererseits entsprechend – geeignet sein, Vorschläge für Zukunftsgestaltungen in Stadt-Umland-Bereichen zu unterbreiten. Ziel ist es, der interkommunalen Koordination und Kooperation neue Impulse zu geben und auszutesten; wozu Kommunalpolitik bereit ist. Diese vielleicht am ehesten den „Konferenztypen“ zuzuordnende Konzeption ist so auszugestalten, dass ihre Vorschläge *faktischen Umsetzungsdruck* erzeugen.

Collaboration between local authorities on the city-hinterland question – legal valuation and the practical application of relevant legal instruments

The subject under consideration is primarily the different institutionalised forms of co-operation undertaken between local authorities in the 1970s in relation to cities and their hinterlands. One aspect of this is to look at the background and reasons behind the city-hinterland debate in Bavaria and the subsequent failure to implement the proposals which proceeded from the debate. Issues covered include the different options for the reform of administrative districts – incorporation / local authority administrative associations – and the use (or not) of different forms of co-operation.

In the 1990s the problems which had come to be associated with cities and their surrounding areas intensified. Against the background of changed (legally more developed) tools, possible solutions for intraregional co-operation are set out and

discussed. It is important in this context to put forward concrete proposals for a soft, flexible system for co-ordination in urban agglomerations. By building on sectoral solutions, which are primarily suited to operational administrative tasks, a city-hinterland senate might be established. This would form a keystone of subsidiarity and decentralisation on the one hand and would fulfil the need for overarching, strategically planned local authority policy on the other. Such a body could draw up proposals for the future management of the city and its hinterland. The aim is to provide a new stimulus for local authority co-ordination and co-operation and to test the possibilities and potential of local authority policy. This conference-style system should be designed in such a way that its proposals engender real pressure for their implementation.

Peter Lintner

Interkommunale Kooperationen – neue Wege zur Standortsicherung und Standortgestaltung in Verdichtungsräumen

Die Notwendigkeit besteht, interkommunaler Kooperation bevorzugt aus einer übergeordneten ökonomischen Perspektive zu diskutieren. Ausgangspunkt sind die derzeitigen wirtschaftlichen Struktur- und Prozessmuster, die in den Verdichtungsräumen wirken. Diese unterliegen einem generellen Trend der Maßstabsvergrößerung menschlichen Handelns. Folge hiervon ist eine wachsende Standortdifferenzierung zwischen den Gemeinden, aus der eine intensivere Arbeitsteilung resultiert. Diese sowohl für die Wirtschaft, aber ebenso für die anderen Bereiche der Gesellschaft zu gestalten, erweist sich als die bestimmende Herausforderung für die Kommunalpolitik. Diese sieht sich dabei zunehmend an strukturelle Grenzen gedrängt, die durch die aktuelle Finanzsituation verschärft werden. Die Darlegungen schließen mit einem Überblick über praktizierte interkommunale Kooperationen in ausgewählten bayerischen Verdichtungsräumen.

Local authority co-operation – new ways to secure and manage sites in urban agglomerations

There is a need to discuss local authority co-operation from a predominantly economic perspective. The starting point for this discussion is formed by the current patterns of structures and processes which operate in urban agglomerations. The trend for human activity to take place on an increasingly large scale has an impact on these patterns. The consequence of this is growing locational differentiation between local authorities, which further leads to an intensified polarisation of types of work. The decisive challenge for local authorities is to manage this trend for the benefit of the economy, but equally importantly for the benefit of other aspects of society. Local authority policy is seen as being increasingly pushed up against structural limitations, which are exacerbated by the current financial situation. The theories presented here conclude with a practical overview of existing partnerships between local authorities in selected urban agglomerations in Bavaria.

Oliver Stipar

Interkommunale Kooperationen bei der Gewerbeflächenentwicklung als neuer Ansatz im Stadt-Umland-Kontext

Der Beitrag konzentriert sich auf das wirtschaftliche Segment innerhalb der Stadt-Umland-Kooperation. Hierbei steht derzeit die gemeinsame Gewerbeflächenentwicklung im Mittelpunkt des Interesses. Dieses erscheint freilich weniger eine Folge der

faktischen Einsicht in die Kooperationsnotwendigkeiten zu sein, sondern ist den Flächenengpässen und der aktuellen kommunalen Finanzsituation geschuldet. Hinzu kommen die stetig wachsenden Erwartungen der Unternehmen an die Gewerbestandorte, die von den einzelnen Gemeinden kaum noch eingelöst werden können. Über die Unternehmen, die sich in die übernationalen Handlungspraktiken einbeziehen müssen, geraten somit auch die Kommunen in großräumigere Vergleichssituationen, die sie nur über Kooperationen bestehen können.

Local authority co-operation in commercial site development – a new approach in the city-hinterland context

This chapter focuses on the economic element of city-hinterland co-operation. The main focus of interest here currently is co-operation on commercial site development. This appears to be not so much a result of real insight into the need for co-operation but is due rather to the shortage of available sites and the current financial situation in local authorities. Added to this are the constantly rising expectations of businesses with regard to commercial sites, expectations which can no longer be fulfilled by individual municipalities on their own. As businesses increasingly have to operate at an international level, so the local authorities find themselves drawn into ever larger fields of competition, in which the only way they can hold their own is through co-operation.

Franz Dirnberger

Interkommunale Kooperation aus Sicht des Bayerischen Gemeindetags

Gerade im Stadt-Umland-Bereich ist ein gewisses Misstrauen zu spüren, wenn es um interkommunale Zusammenarbeit geht. Die kleinen Gemeinden fürchten, übervorteilt zu werden; die großen Städte stellen die von ihnen zu tragenden Lasten in den Vordergrund. Allerdings gibt es eine ganze Reihe von überzeugenden Gründen, warum gerade jetzt Gemeinden miteinander kooperieren sollten. So können viele Aufgaben kostengünstiger und bei geringerem Flächenverbrauch erledigt werden, wenn nicht jede einzelne Gemeinde handelt. Drei Grundsätze müssen dabei gelten: Die interkommunale Zusammenarbeit muss freiwillig sein, alle Partner müssen im Prinzip gleich behandelt werden und jeder muss am Erfolg der Zusammenarbeit partizipieren. Neue rechtliche Instrumente für die interkommunale Kooperation sind nicht erforderlich, vielmehr ist es ausschlaggebend, dass die Kommunen miteinander ins Gespräch kommen und dass gelungene Beispiele übergemeindlicher Zusammenarbeit immer wieder nach außen getragen werden.

Local authority co-operation from the point of view of the Bavarian local authority association

When it comes to collaboration between local authorities, there is a great deal of mistrust, particularly in the context of towns and cities and their surrounding areas. The smaller municipalities fear that they will be cheated, while the larger towns emphasise the burdens they have to bear. Nevertheless, there are many good reasons why local authorities should co-operate with one another, especially today. Many tasks can be accomplished more cheaply and in a way which occupies less land than when all the municipalities operate individually. There are three basic principles for such collaboration: local authority partnerships must be voluntary, all partners must be treated equally on principle and each of them must contribute towards the success of the partnership. There is no need for new legal instruments for local authority co-operation. It is much more important that the different municipalities are engaged in

dialogue with one another and that successful examples of local authority partnerships are well publicised.

Jürgen Weber

Interkommunale Kooperationen zwischen Stadt und Umland aus Sicht der Landesentwicklung in Bayern

Als Folge des rasch fortschreitenden Strukturwandels haben sich in den vergangenen Jahren eine Vielzahl unterschiedlicher, vor allem schwach institutionalisierter kommunaler Kooperationsformen herausgebildet. Die staatliche Landesentwicklungspolitik hat in Bayern seit Anfang der 90er Jahre interkommunale Netzwerke unterstützt, und zwar sowohl rahmensetzend im Landesentwicklungsprogramm und in den Regionalplänen als auch maßnahmen- und prozessorientiert durch Teilraumgutachten, Regionalmanagement und -marketing sowie Regionalforen. Das Zusammenwirken zwischen Staat und interkommunaler Ebene erweist sich dann als besonders fruchtbar, wenn sich der Staat als Förderer, Dienstleister und Moderator anbietet und bei der Bereitstellung finanzieller und personeller Ressourcen Hilfestellungen gewährt. Allerdings ist trotz aller erzielten Erfolge in der Vergangenheit nicht gesichert, dass der Staat wegen der angespannten Haushaltssituation künftig den bisherigen Umfang und die Qualität seiner Leistungen zu Gunsten interkommunaler Netzwerke aufrecht erhalten kann.

Local authority co-operation between the town and its surrounding area from the perspective of Land-level development in Bavaria

As a result of rapid structural development, a number of different forms of local authority co-operation have been established in recent years. These are generally loose collaborations which are not rigidly institutionalised. Since the beginning of the 1990s, Land-level development policy has supported local authority networks. This support has been provided both through formal frameworks in the Land-level development programme and in regional plans and through initiatives aimed at concrete measures and processes in the form of sectoral initiatives, regional management and marketing and regional forums. Collaboration between the Land and the local authority level proves to be particularly productive when the Land offers its services as funder, facilitator and service provider and provides assistance in making available financial and human resources. However, in spite of the many past successes, the tight budgetary situation means that there is no guarantee that Bavaria will be able to maintain this provision of services on the same scale and of the same quality to help local authority networks in the future.